

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTOJUVENIL: A ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES

PUBLIC POLICIES TO FIGHT CHILDHOOD SEXUAL VIOLENCE: THE ACTIVITY OF GUARDIAN COUNSELERS

POLÍTICAS PÚBLICAS DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA SEXUAL INFANTIL: LA ACTIVIDAD DE LOS CONSEJEROS TUTORES

 10.5935/2177-6644.20230023

Aparecido Renan Vicente\*

 <https://orcid.org/0000-0003-4417-0880>

Andreza Marques de Castro Leão\*

 <https://orcid.org/0000-0002-5037-4882>

**Resumo:** A presente pesquisa, de cunho qualitativo descritivo, que se amparou na análise de conteúdo de acordo com os procedimentos pormenorizados por Bardin, teve por objetivo analisar as implicações das políticas públicas na atuação dos conselheiros tutelares no enfrentamento da violência sexual infantojuvenil. Teve como participantes 6 (seis) conselheiros tutelares de 2 (dois) municípios do interior Paulista, e empregou como instrumento de coleta de dados um questionário composto por 22 (vinte e duas) questões que abarcavam este tema. Os resultados obtidos atestam que os conselheiros tutelares não apresentam um conhecimento acurado sobre este tema, sendo constatado que poucos destes profissionais realizaram algum curso que abordasse o tema da violência sexual. Ademais, foi possível notar a escassez de conhecimento que apresentam acerca das políticas públicas voltadas a proteger crianças e adolescentes, desvelando a necessidade de uma formação peculiar de tais profissionais, para prover melhor atendimento do público infantojuvenil.

**Palavras-Chave:** Violência sexual. Criança. Adolescente. Conselho Tutelar. Políticas Públicas.

**Abstract:** The present research, of a descriptive qualitative nature, which was supported by content analysis according to the procedures detailed by Bardin, aimed to analyze the implications of public policies in the performance of guardianship counselors in coping with sexual violence against children and adolescents. It had as participants 6 (six) guardianship councilors from 2 (two) municipalities in the interior of São Paulo and used as a data collection instrument a questionnaire composed of 22 (twenty-two) questions that covered this theme. The results obtained attest that the guardianship counselors do not have an accurate knowledge on this subject, and it was verified that few of these professionals took a course that addressed the subject of sexual violence. In addition, it was possible to notice the lack of knowledge they present about public policies aimed at protecting children and adolescents, revealing the need for a peculiar training of such professionals, to provide better service to the children and youth public.

**Key-words:** Sexual violence. Child. Adolescent. Tutelary Council. Public policy.

**Resumen:** La presente investigación tuvo como principal objetivo investigar las dificultades y facilidades que enfrenta el tema de la violencia sexual, el desempeño con las Políticas Públicas y sus entendimientos sobre dichos conceptos. Para ello, se entrevistó a 6 (seis) tutores de 2 (dos) municipios del interior de São Paulo, a través de una entrevista semiestructurada y mediante un cuestionario elaborado por el autor, compuesto por 22 (veintidós) preguntas sobre violencia. Políticas públicas y sexuales. Para analizar los resultados, esta investigación cualitativa descriptiva se basó en el análisis de contenido según los procedimientos detallados por Bardin. Dependiendo de los resultados, se encontró que las orientadoras tutelares tienen poco conocimiento sobre el tema y pocas han tomado algún curso que aborde el tema de la violencia sexual.

**Palabras-clave:** Violencia sexual. Niñez. Adolescencia. Consejo de Tutela. Políticas Públicas.

\* Doutorando em Ciências Biológicas e da Saúde pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).  <http://lattes.cnpq.br/1936118909710203> - E-mail: [aparecido\\_renan@hotmail.com](mailto:aparecido_renan@hotmail.com).

\* Doutorado em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Professora Livre Docente em Educação Sexual da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). <http://lattes.cnpq.br/6817625850441625> -E-mail: [andreza.leao@unesp.br](mailto:andreza.leao@unesp.br).

## Introdução

O termo *violentia* deriva do latim e faz referência a *vis*, estando relacionado à força, potência, violência, vigor e emprego da força física (ROCHA; LEMOS; LIRIO, 2011). É uma palavra que apresenta inúmeros sentidos, porém no presente estudo tem a conotação de agressão.

A violência pode ser manifesta de diversas formas. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), há quatro tipos de violência quando se trata do público infantojuvenil, a saber: física, psicológica, sexual e negligência (OMS, 2002). Na realidade, geralmente estas modalidades se manifestam de forma concomitante, ou seja, é comum a violência física ser acompanhada de violência psicológica, do mesmo modo, a negligência estar atrelada a violência física, entre outros, sendo que todas trazem inúmeros agravos e prejuízo às vítimas (BRINO et al., 2011).

O foco do presente artigo recai sobre a violência sexual infantojuvenil, porquanto é uma das formas menos discutidas na sociedade, em virtude dos tabus envolvidos neste tema. Cabe esclarecer que a violência sexual é o impedimento das crianças ou adolescentes de terem seus direitos sexuais preservados, isto é, situação na qual são violentadas ou exploradas, tendo seus corpos e sexualidade violada.

A violência sexual pode ser classificada enquanto abuso sexual ou exploração sexual. O abuso se configura na agressão sexual, podendo ser com ou sem contato sexual. Já a exploração sexual pode se dar por meio da pornografia, turismo sexual e tráfico de pessoas para fins sexuais, não sendo pertinente a nomenclatura prostituição infantil, como por vezes se associa a esta exploração, porquanto não se trata de uma prática profissional, e, sim, uma prática abusiva do corpo da criança para fins de obtenção de lucro.

Nessa direção, não é desnecessário trazer à tona que, a violência intrafamiliar está intimamente ligada às relações que envolvem poder e nestas o adulto está sobre o “controle” da criança ou adolescente. Ademais, não satisfazer as necessidades elementares das crianças e adolescentes é uma das formas mais comuns da manifestação de violência que ocorre nos núcleos familiares. A falta de cuidado se caracteriza omissão (PEFEIFFER; HIRSCHHEIMER; FERREIRA, 2018). Já no que se refere à exploração sexual esta muitas vezes se inicia dentro dos próprios lares das crianças e adolescentes de modo que as vítimas se sentem desamparadas e humilhadas (FALEIROS; MATIAS; BAZON, 2009; VICENTE; SANTOS; LEÃO, 2020).

A violência sexual é perpetrada por alguém com idade superior à idade da criança e/ou adolescente, ou seja, o indivíduo deve ser cinco anos mais velho que a vítima. O sujeito, autor desta agressão, tem a intenção de se satisfazer sexualmente, apresentando autoridade e poder sobre a

vítima, colocando-a em atividades sexuais inapropriadas ao seu desenvolvimento cognitivo, físico e psíquico, trazendo prejuízos sérios à saúde da mesma. A vítima na situação da violência sexual passa por experiência que vai além de sua capacidade de entendimento, bem como de consentimento (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

No tocante ao contexto no qual a violência incide, ela pode se configurar enquanto violência intrafamiliar e extrafamiliar. Em relação a violência sexual intrafamiliar, as pesquisas apontam que em cerca de 80% dos casos, os autores desta violência são indivíduos do próprio núcleo familiar ou pessoas em quem a vítima confia (ZAVASCHI Et. Al., 1991, p. 131). Para os autores, dada a taxa de incidência de violência sexual intrafamiliar, foram estabelecidas cinco categorias de relações incestuosas: pai-filha, irmão-irmã, mãe-filho, pai-filho, mãe-filha.

Conforme os dados da Unicef (2017), os principais autores de violência sexual contra criança e adolescente são do sexo masculino e, sobretudo, pais, padrinhos, avós, irmãos e tios. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022), expõe que em 2021 no Brasil 95,4% dos autores de violência sexual eram homens, em 40,8% dos casos eram pais ou padrastos, 37,2% irmãos, primos ou outro parente e 8,7 avós, o que explicita a alta incidência da violência intrafamiliar.

Brino et al. (2011) afirmam que 70% das ocorrências de violência contra o público infantojuvenil incidem no contexto intrafamiliar. Já o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2022), traz dados mais atuais e apresenta que 76,5% dos casos de violência sexual infantojuvenil são de natureza intrafamiliar, ou seja, perpetrados pelas pessoas com quem as crianças e adolescentes nutrem sentimentos de amor e confiança.

A violência sexual extrafamiliar é perpetrada por um indivíduo que não tem vínculo com a vítima, portanto, pode acontecer em locais privados ou públicos, por exemplo, em via pública, terreno baldio, locais de lazer e/ou de recreação, dentre outros. Na esfera das instituições, pode acontecer em instâncias educativas, espaços de reuniões, dentre outros (SANTOS; IPPOLITO, 2011).

No que se refere às instituições, é mister frisar que para afiançar os direitos da criança e adolescente há políticas públicas específicas, por exemplo, CREAS, Ambulatório de Saúde Mental, Delegacias de Polícias, Hospitais, Institutos de Médico Legal (IML), Ministério Público, Fórum e, até mesmo, Conselho Tutelar.

O Conselho Tutelar é um dispositivo que entra em cena sempre que o direito de criança e/ou

adolescente estiver ameaçado e/ou violado pelo Estado, sociedade e/ou por omissão ou abuso dos pais ou responsável ou, ainda, em razão da própria conduta da criança ou adolescente.

O conselheiro tutelar, profissional que atua no conselho, tem um papel importante e estratégico no cenário de garantir que estas políticas vigorem, de maneira a zelar pelo bem estar de crianças e adolescentes.

### **Conselho Tutelar**

O Conselho Tutelar (CT) emergiu do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que trouxe uma nova forma de olhar para a população de crianças e adolescentes, tendo como princípios a proteção integral, prioridade absoluta e considerando que crianças e adolescentes estão em processo peculiar de desenvolvimento, além de propor a existência de conselhos tutelares (BRASIL, 1990).

Atualmente o CT oferece à sociedade uma estrutura que visa obter autonomia na execução de determinada intervenção à criança e adolescente, seja contra estado ou família. Essa atuação ocorre sempre que os direitos previstos no ECA são ameaçados e/ou, violados, como mencionado anteriormente (VOGEL, 1995; SÊDA, 1996).

O objeto de trabalho do CT é a garantia de que os direitos da criança e do adolescente sejam efetivamente respeitados e cumpridos, de forma que a sua representação social seja vista sem distorções e cumprida. Nesse sentido, o ECA, então, amplia a visão sobre a população de crianças e adolescentes pela ótica biopsicossocial, de maneira que os direitos integrais devem ser-lhes garantidos pelo Estado, família e sociedade. Formaliza-se, então, que o CT, conforme disposto no Art. 131 é um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei” (BRASIL, 1990).

Ademais, ele é autônomo na tomada de suas deliberações. Por exemplo, conselheiros tutelares, ou seja, o colegiado, diante de uma grave violação de direitos e esgotados todas possibilidades protetivas, poderão acolher uma criança ou adolescente que esteja em risco social e pessoal em instituição de acolhimento, sem precisar de autorização da autoridade judiciária, oferecendo notícias de fatos ao representante do Ministério Público e Judiciário após intervenção (CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE, 2020).

O CT é permanente, sendo assim, uma vez instalado e criado dentro de um município não poderá ser extinto. Além disso, é não jurisdicional, porque não compete a este órgão o deferimento

de guarda, montante de pensão alimentícia, dias e horários de convivência nos quais a criança passará com um dos pais. Assim, este conselho é uma instituição que deve zelar e fiscalizar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes, verificando se estão sendo salvaguardados (CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE, 2020).

Em relação às atribuições do CT, cabe ainda a interação com a sociedade através da promoção e de ações que visem ao reconhecimento dos sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.

O CT detém um importante papel, haja vista que rompeu com padrões que se faziam existentes antes de sua implementação. Ele não oferta nenhum atendimento, não presta serviços técnicos assistenciais, tampouco executa programas, porque sua função é requisitar serviços das políticas públicas, ou seja, é fazer com quem tem o dever de cumprir, que cumpra (FRIZZO; SARRIERIA, 2005).

Para Aragão & Vargas (2005, p. 116), o CT “passa a ser a voz da comunidade, aproximando-a do município, estreitando as relações de poder, numa verdadeira prática democrática”. Desta forma, o CT fiscaliza se os direitos das crianças e adolescentes estão sendo garantidos e, caso não estejam, deverá levar a situação ao conhecimento das autoridades competentes. O não cumprimento dos direitos implica risco pessoal e social daqueles que mais precisam da lei.

De acordo com os dispositivos do ECA, o CT possui instrumentos e ferramentas que viabilizam a requisição de serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, bem como o acompanhamento das medidas aplicadas, sendo que nos casos de descumprimento injustificados de suas deliberações, deverá encaminhar ao Ministério Público o relato da infração administrativa ou penal contra os direitos desta população. Por essas razões, o CT tem como atribuição requisitar documentos, assessorar o poder executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atenção aos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990).

No cenário brasileiro, o ECA proporciona um olhar diferenciado para a infância e juventude, uma maneira jamais observada antes, pois elimina, definitivamente, costumes de outrora que implicavam punições severas, abominando e declarando crime toda e qualquer conduta que resulte em violência, maus-tratos, negligência, abuso ou exploração contra criança ou adolescente (RODRIGUES, 2002).

Para colocar em prática o que está preconizado no ECA, o Conselho Tutelar dispõe de 5

(cinco) conselheiros tutelares que enfrentam um grande desafio nos atendimentos referentes aos casos de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Dentre os desafios enfrentados pelos conselheiros tutelares nos atendimentos realizados para crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência existem: I- ausência de sinergia entre a rede de proteção ou, até mesmo, falta de políticas públicas; II- falta de formação acerca da violência sexual; III- atendimento realizado nos períodos de sobreaviso e falta de manejo nesses atendimentos; IV- execução de escuta especializada, visto que esta atividade não é realizada por este órgão em razão de o Conselho Tutelar requisitar serviço e não realiza intervenção, conforme expressa o Estatuto da Criança e do Adolescente; V- falta de conhecimento acerca das atribuições do Conselho Tutelar por juízes, promotores, delegados, advogados, psicólogos, assistentes sociais, policiais militares e civis, médicos, enfermeiros, professores etc. (VICENTE, 2020).

Considerando o relevante papel do CT dentro do Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e Adolescentes (SGCA), de zelar pelo cumprimento das políticas públicas voltadas ao público infantojuvenil, é mister estudos que se voltam a conhecer as implicações destas políticas na atuação dos Conselheiros Tutelares, haja vista a necessidade de acionamento de ações de prevenção e enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

Frente a isso, o presente estudo se atém a isso, tendo por objetivo analisar as implicações das políticas públicas na atuação dos conselheiros tutelares no enfrentamento da violência sexual infantojuvenil.

Justifica-se a realização do presente estudo pelo fato de a sociedade em geral ter conhecimento distorcido sobre a atuação dos conselheiros tutelar e isto interfere nas intervenções, uma vez que estes profissionais também não detêm conhecimento sobre suas atribuições em face à violência sexual. Ademais, espera-se que este estudo apoie conselheiros tutelares e todos profissionais que compõem o SGDCA de modo a agruparem conhecimentos, com a finalidade de proteger os direitos ameaçados ou violados da população infantojuvenil.

## **Método**

Para a realização da presente pesquisa foi utilizado como método e técnica o princípio da investigação, que segundo Ludke & André (1986) e Santos (1999), compreende um esforço de elaborar conhecimento sobre aspectos da realidade na busca de soluções para os problemas expostos.

A abordagem qualitativa responde questões muito específicas, bem como atua com o

universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. A integração de fenômenos humanos é entendida como parte da realidade social, visto que o ser humano se diferencia não só pela sua ação, mas por pensar qual conduta ter e na interpretação que dá para suas ações. Portanto, a abordagem qualitativa se aprofunda no mundo dos significados. (MINAYO, 2007), e por este motivo, será utilizada na presente pesquisa esta abordagem.

### **Participantes**

Os participantes são de ambos os sexos e se encontram na faixa etária dos 35 a 63 anos, com graduação e pós-graduação *lato sensu*. A pesquisa foi executada com conselheiros tutelares em exercício e, também, com aqueles que já não mais exercem a função.

### **Local**

A pesquisa envolveu duas cidades localizadas no interior paulista sendo uma de porte médio e outra porte pequeno.

### **Instrumento de Coleta de Dados**

O instrumento de coleta de dados é uma entrevista semiestruturada, que tem um compêndio de perguntas prévias, as quais podem auxiliar o pesquisador no momento da entrevista.

Justifica-se a escolha da entrevista semiestruturada pelo fato de serem conversas guiadas de perguntas e respostas ou uma troca de ponto de vista entre duas pessoas conversando acerca de um tema de interesse mútuo. Nesse sentido, as entrevistas são diferentes de outras conversas por ter uma estrutura e um propósito específicos (TRACY, 2017; MARCONI; LAKATOS, 2017).

Marconi & Lakatos (2005, p. 195) afirmam que “a entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de quem uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para coleta ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social”.

### **Procedimento de coleta de dados**

As entrevistas foram realizadas com 6 (seis) participantes, sendo: 2 (dois) do gênero masculino e 4 (quatro) do gênero feminino. Antes da aplicação da entrevista, em si, eles (as) foram esclarecidos (as) do intento da pesquisa, da concessão de uma entrevista, contidas no termo de consentimento de pesquisa, bem como, foram informados (as) sobre a necessidade da autorização,

bem como da anuência para a gravação da entrevista.

Em síntese, o estudo se atentou as questões éticas de pesquisa. Cabe frisar que o projeto prévio desta pesquisa foi cadastro junto à Plataforma Brasil e obteve o parecer favorável sob o número 3.646.902.

### **Procedimento de análise dos dados**

Com o término das entrevistas, teve início as transcrições dos áudios gravados, com a autorização prévia dos colaboradores, como mencionado. Todas foram transcritas na íntegra, sem correção de erros de concordância e de fala para preservar a fidedignidade dos relatos. Os dados coletados foram analisados qualitativamente à luz da análise de conteúdo embasada em Laurence Bardin (2011) por meio da categorização temática.

Bardin (2011, p. 133) esclarece que a análise do conteúdo destaca as dimensões e categorização que possibilitam as interpretações, e que “[...] correspondente a uma transformação - efetuada (*sic*) segundo regras precisas, dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão”. A autora supramencionada revela que a categorização consiste na caracterização de um conjunto de informações que as distingue por grupos ou classes em comuns previamente definidos.

### **Resultados e discussão**

Em face à violência sexual, o CT ao ser notificado sobre o crime, em um plano mais específico, não tem a incumbência de realizar investigação, dado que a função investigativa é uma atribuição da polícia civil. Entretanto, a população em geral tem uma imagem distorcida da atribuição dos conselheiros, isto é, imaginam que o CT tem capacidade técnica de prender e julgar. A falta de conhecimento sobre o papel do CT e o que faz um conselheiro(a) interfere e dificulta na intervenção do conselheiro (VICENTE, 2020).

Ainda se falando sobre a conduta do CT, este órgão não realiza a escuta especializada da criança e/ou adolescente vítima ou testemunha de violência sexual, dado que, em casos como estes, o ideal é que o profissional não escute diretamente a vítima, e, sim, que faça o encaminhamento para o Centro de Referência no Atendimento Infantojuvenil (CRAI), segmento que dispõe de uma equipe de profissionais, a saber “assistentes sociais, profissionais da saúde como: psicólogos, psiquiatras, ginecologistas e profissionais da segurança pública como: peritos e policiais civis” (BRASIL, 2019, p. 16).

O CT zela pelo cumprimento dos direitos desta população e tem como atribuição requisitar serviços, haja vista que este órgão não executa e, portanto, como já citado, requisita, conforme preconiza os artigos 131 e 136 do ECA. Cabe ressaltar que quando há indícios de crime praticados contra criança e adolescente, não é atribuição do CT proceder com a investigação, mas deve-se engendrar canais de comunicação com a autoridade policial (BRASIL, 2019).

Na categoria relacionada à Porta de Entrada de Política Públicas e Serviços Especializados, os relatos dos participantes foram subdivididos a partir das perguntas realizadas, sendo que uma das questões versou sobre a diferença do CT em relação aos outros órgãos.

Quanto à esta categoria dois conselheiros tutelares disseram que o Conselho Tutelar é a porta de entrada, conforme se evidencia na transcrição das falas: (C1): “*eu acho que Conselho Tutelar é uma porta onde chega os casos mais graves, eu acho que aqui a porta de entrada*”. (C2) “*eu costumo dizer que a gente é a porta de entrada dos problemas, às vezes não é nem o conselho que resolve, mas a gente é porta de entrada daquele problema*”.

Nos casos de violências o Conselho Tutelar funciona como porta de entrada (FALEIROS, 2011). Como já mencionado o CT é um órgão que, por força da lei 8.069/90, deve ser acionado sempre que a criança e adolescente tiverem seus direitos ameaçados ou violados, por exemplo, quando sofrerem maus-tratos, violência física, sexual, psicológica, negligência, dentre outras. Sendo assim, dado a orientação da lei e importância deste órgão é que o faz ser porta de entrada, ou melhor dizendo, instância primária, a qual é acionada diante das infrações dos direitos do público infantojuvenil.

De posse de informações sobre casos desta natureza, os conselheiros devem formalizar e, posteriormente, proceder uma visita, se for o caso, requisitando intervenções da rede de proteção local (NASCIMENTO et al, 2009).

Rezende & Garavello (2002, p. 44 e 47), evidenciavam que a porta de entrada seria qualquer órgão, a saber: **Defesa de direitos:** Ministério Público, Judiciário, Centro de Defesas e Conselhos Tutelares. **Responsabilização:** Delegacias, Instituto Médico Legal (IML), Varas Criminais. **Atendimento:** Serviços de Assistência, Saúde, Orientação (projetos de orientação, serviços de psicologia, etc.). As características destes segmentos devem ser conhecidas e confiáveis, capacitadas (conhecer o Sistema de Garantia de Direitos e técnicas de encaminhamento e entrevista, etc.), acolhedoras, compromissadas e de trabalho em rede. **Agente de prevenção:** capacitado para articular a comunidade e para multiplicar informações. **Facilitador do trabalho em rede:** Garantidor de direitos (minimizando a violência institucional) e de atendimentos (pela aplicação de

medidas e requisições de serviços públicos). **Participação de campanhas:** realizando palestras, sendo articulador de grupos organizados da sociedade.

Considerando isso, foi perguntado para um conselheiro tutelar se são realizadas atividades com a população. Como um conselheiro expôs: (C1) *“Não, nunca fiz. Desde que eu estou aqui nunca foi feito e acredito que antes também não fazia”*.

No que se refere às políticas públicas, um conselheiro tutelar revelou que o município não dispõe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), ambos equipamentos da assistência social. (C2) *“A gente não tem um CRAS que funciona ainda, a gente tem duas assistentes sociais mas o CRAS mesmo ainda a gente não tem tá ainda”*.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a qual foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, reordenou e padronizou, em todo território do Brasil, os serviços de proteção social básica e especial. A aprovação foi de grande valia para os serviços de assistência social, de modo que as alterações corroboram para a oferta e a garantia do direito socioassistencial.

O Serviço de Proteção Social Básica é executado no Centro de Referência de Assistência Social, conhecido popularmente como CRAS. Os usuários são famílias residentes nos territórios de abrangência CRAS e que estão em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social.

Já o Serviço de Proteção Social Especial executado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social, conhecido popularmente como CREAS, é dividido em duas modalidades: Média complexidade e Alta complexidade. Os usuários são famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos como, por exemplo: violência física, psicológica e negligência; violência sexual e/ou exploração sexual, afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas, situação de rua e mendicância, abandono, vivência de trabalho infantil, discriminação em decorrência da orientação sexual, raça e etnia, além de outras formas de violações de direitos e descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Sendo assim, o CREAS é um dos dispositivos fundamentais criado desde o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil, pois este órgão tem o intento de promover e contribuir de forma positiva aos usuários que dele necessitam (ROCHA; LEMOS; LIRIO, 2011).

Dois conselheiros tiveram falas diferentes, sendo que um disse que o município não tem equipamentos, enquanto o outro revelou que não há comprometimento por parte dos profissionais. (C1) “*não tem nada aqui, o que a gente faz é o encaminhamento para acompanhamento médico e para psicóloga*”. (C3) “*Eu falo que deve ser a parte da saúde né?! Tem parte da assistente social também né?! Tem tudo dentro do limite né, a gente percebe que às vezes eles não querem ou não fazem questão de participar*”.

Os achados do Pró-Conselho (2007) confirmam estas verbalizações, dado que conselhos tutelares de todo Brasil afirmam que a rede de atendimento é precária. André (2008) assevera que as medidas de proteção são aplicadas devidamente quando o Conselho Tutelar dispõe de uma estrutura física que vai ao encontro das necessidades da população, sendo que a falta desta implica a não aplicação das medidas de proteção.

Além da falta de serviços, segundo afirmou Diagiácomo (2003), é uma prática comum governantes relegarem a execução de políticas públicas na área social a um segundo plano, e até não utilizarem os recursos orçamentários a elas destinados.

Os achados da pesquisa de Paula (2014) apontam que os conselheiros tutelares descreveram a relevância do CREAS e CRAS, porém reforçam o distanciamento com as práticas e com o trabalho de campo. Os referidos segmentos foram os mais destacados nas falas dos conselheiros tutelares.

Mezzina (2017) realizou pesquisa com cinco conselheiros tutelares, sendo que os desafios encontrados corroboram os dados da presente pesquisa, visto que “apesar dos avanços das propostas atuais, há dificuldades para a concretização de metas integrativas dos serviços e de uma atuação baseada no olhar sistêmico” (MEZZINA, 2017).

Ao analisar a política de Assistência Social no Brasil, interessa destacar o lento e tenso movimento que vem caracterizando o processo sócio-histórico de legitimação e normatização desta política enquanto um novo campo ‘específico’ de responsabilidade pública do Estado e de direito dos cidadãos (COUTO, YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 214).

Desta forma, verifica-se que, mesmo com a existência desta política, há entraves que devem ser superados por técnicos e sociedade. Outro dado interessante da pesquisa de Mezzina (2017), que valida a presente pesquisa, é que os conselheiros tutelares apontam a falta de estruturação da rede, inexistência de assistentes sociais e psicólogos suficientes para atender a demanda.

O CT requisita atendimento junto ao CREAS e este, por sua vez, avalia o caso recebido e reencaminha o fato para o CRAS da região, que irá acompanhar e fazer outros encaminhamentos pertinentes para a continuação das intervenções (VARGAS; SILVA, 2008).

A resolução nº 109, que aprova a Tipificação Nacional de Serviço Socioassistencial, expõe a importância dos referenciamentos dos serviços de proteção social básica ao CRAS, a fim favorecer a hierarquização da rede socioassistencial. Essa compreensão ainda está distante das necessidades de se garantir a agilidade no atendimento das demandas dos usuários e a descentralização no que se refere à formulação das políticas de assistência social, segundo os conselheiros tutelares.

Aragão (2011), em sua tese de doutorado, realizou pesquisa com conselheiros tutelares de Uberaba-MG e os achados de seu estudo se alinham aos obtidos na presente pesquisa, pois ao inquirir acerca da importância dos profissionais que compõem a rede de atendimento, observou que os conselheiros tutelares e demais profissionais foram unânimes em reconhecer a relevância do serviço de Psicologia em casos emergenciais, assim como a confecção de relatórios de atendimentos que, posteriormente, deverão ser encaminhados ao Conselho Tutelar para apreciação e tomada das providências pertinentes.

O referido pesquisador afirma que os encaminhamentos executados pelo Conselho Tutelar para rede de proteção social se ampliam para um nível especializado em face de violências, a saber: violência sexual ou exploração sexual, violência física, trabalho infantil, negligência, entre outras. Sendo assim, quando há violências, o CREAS entra em cena, já que oferta atendimento especializado.

O acompanhamento de uma determinada violação de direito, bem como o seu encaminhamento para uma instituição, requer não apenas a tramitação burocrática. Conforme assevera Whitaker (2003), exige-se que os profissionais tenham comprometimento ético e duradouro por parte dos técnicos de referência, sintonia nas várias formas de pensar, métodos semelhantes relativos aos procedimentos a serem adotados. Aragão (2011) acrescenta que a Constituição Federal, mais especificamente em seu artigo 37, prevê que os profissionais deverão atuar em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade.

Vale ressaltar, ainda, que a relação do CT com os atores da rede de proteção se fortalece na medida em que a autonomia dos conselheiros tutelares não se baseia nas condutas autoritárias e na imposição de uma determinação, como explica Aragão (2011). O citado autor explica que o vínculo é decorrente de uma série de movimentos e elementos contraditórios, a saber: ideológicos, sociais, hierárquicos, históricos, culturais e territoriais, que associados às disposições de cada profissional como, por exemplo, paciência, disponibilidade, flexibilidade e outros, podem fortalecê-lo.

Na opinião de Westphal & Mendes, (2000), a edificação entre os vários sujeitos coletivos

que compõem a rede de proteção social supõe ir além das sugestões de uma política social voltada para atuar em condições agudas a partir de um único setor.

A falta de atendimento não só paralisa a atuação do CT, como viola ainda mais os direitos das crianças e adolescentes. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742/93 organiza o serviço de proteção pelos seguintes tipos: I - proteção social básica que visa prevenir a vulnerabilidade e risco pessoal por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; II - proteção social especial que são conjuntos de serviços, programas e projetos e seu objetivo é a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violações de direitos. Assim, o primeiro serviço é oferecido no CRAS e o segundo no CREAS.

Já outros conselheiros tutelares relataram que o município no qual residem dispõe de CRAS, CREAS, Casa de Acolhimento e Núcleo de Prevenção da Violência, conforme verifica-se nas falas: (C4) “CRAS e CREAS”. (C5) “CREAS, Núcleo que é a psicologia, se a criança precisa de uma situação mais grave, mais séria de um coquetel, de um remédio, de um ginecologista, nós temos a saúde” (C6) “O Ambulatório, Núcleo de Apoio e o papel dele é justamente dar esse suporte psicológico, e Casa de Acolhimento em casos extremos que tem que realmente tirar da família né”.

Malaquias (2013) ratifica que geralmente há mais parceria com o Ministério Público, CRAS e CREAS por serem os órgãos mais próximos. Além disso, os profissionais procuram pelo Conselho Tutelar. As verbalizações dos conselheiros tutelares da presente pesquisa sobre haver um bom relacionamento com a rede de proteção são validados pela pesquisa executada com conselheiros tutelares de Uberaba-MG, sendo que os participantes afirmaram que há um fluxo de atendimento entre a rede de responsabilização dos crimes (Ministério Público), de defesa de direitos (Ministério Público e Conselho Tutelar) e a rede de atendimentos (saúde, assistência social e outros) (ARAGÃO, 2011).

Para que haja fluxo é preciso que o conjunto de políticas públicas sociais estejam desempenhando seu trabalho com excelência de modo planejado e pensado. As políticas são formadas por diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, trabalho e geração de renda (GONZÁLEZ, 2012).

Quando a Rede de atendimento não funciona, ou funciona precariamente, o Conselho Tutelar atua no sentido de cobrar os agentes que gerem as políticas públicas sobre aquilo que falta para atender às necessidades existentes; de que se cumpra o que determina a Lei 8.069/90: que crianças e adolescentes sejam ‘prioridade absoluta’ (LOPES, p. 26, 2014).

O ECA prevê, no artigo 87, linhas de ação da política de atendimento. Para tanto, serão apresentadas somente as que vão ao encontro da discussão, a saber: I - políticas sociais básicas; II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidência; III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão [...].”

O trabalho em rede é uma das principais ou senão a única forma de se trabalhar, a fim de garantir resultados positivos para a população de crianças e adolescentes. Quando é realizado o trabalho em rede, o CT pode contribuir de maneira significativa para os casos sobre violência sexual contra crianças e adolescentes (REZENDE; GARAVELLO, 2002). Como referem os autores, o trabalho em rede é organizado com os seguintes órgãos: família, poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Instituto Médico Legal, Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, outros conselhos tutelares, família ampliada ou vizinhos, organizações não-governamentais, psicologia, projetos específicos, serviço de saúde, Ministério Público, abrigos escolas, dentre outros que se fizerem necessários para atender o interesse e a necessidade da criança ou adolescente (REZENDE; GARAVELLO, 2002).

Em suma, como opina Sanderson (2005), grande expoente na área, investir em saúde pública e educação é um meio eficaz para assegurar a proteção de crianças e adolescentes contra a violência sexual, devendo o Conselho Tutelar, no cenário do trabalho de rede, afiançar por isso.

### **Considerações finais**

A violência sexual infantojuvenil é um assunto complexo, porém necessário de ser debatido, sobretudo considerando a necessidade de se pensar em evitar sua incidência. É preciso que os conhecimentos sobre este tema sejam colocados em prática pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos, sendo preciso, para tanto, articulação, fluxograma e estratégias de diferentes áreas, em um trabalho de rede, voltadas a mitigar esta incidência. Isso requer que conselheiros tutelares e demais técnicos que compõem este sistema passem por formação continuada.

O intento desta formação é promover atualização profissional, dentro disso, acender reflexões práticas voltadas a situações específicas que estes profissionais passam no seu cotidiano profissional, na lida com este tema.

Os dados evidenciam que os conselheiros tutelares devem estar próximos dos profissionais que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, a fim de que possam, juntos, discutir os casos que

exigem mais atenção, visando à busca de soluções. Outrossim, é preciso que seja elaborado um protocolo de atendimento, de modo que fique claro para cada segmento qual é a sua atribuição frente àquele caso. Esta medida auxilia e delimita a função de cada um, visto que cada profissional detém seu potencial na área correspondente à sua formação.

Ademais, é preciso engajamento por parte dos conselheiros tutelares e demais envolvidos no que tange aos atendimentos de violência sexual. Entretanto, a falta de profissionais na rede de atendimento dificulta ações, estratégias para efetivação e, por conseguinte, a garantia dos direitos da criança e do adolescente, gerando não só nos conselheiros tutelares, mas, também em outros profissionais, o sentimento de impotência.

Portanto, para além disso, é importante que ganhem espaço mais estudos sobre o CT relacionado a violência sexual em diversos contextos, por meio de métodos diversos como, por exemplo, palestras, rodas de conversas, conferências, *workshops*, observações, dinâmicas, panfletagem, participação em rádios comunitárias, dentre outros. Além de levar informações à população acerca de suas atribuições, o CT estará mais próximo da sociedade, uma vez que quem elege os membros são os próprios munícipes, fato que evidencia ainda mais a importância de o equipamento público estar infiltrado na comunidade local.

## Referências

ANDRÉ, Roberta Sant. **Competências, processo de escolha e capacitação de conselheiros tutelares**. Dissertação (Mestrado em Administração). Belo Horizonte: Universidade FUMEC-FACE, 2008.

ARAGÃO, Ainton Souza. **Rede de proteção social e promoção de direitos: contribuições do Conselho Tutelar para a integralidade e a intersetorialidade**. Tese (Doutorado em), Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, USP, 2011.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Conselho Nacional da Assistência Social**. Resolução CNAS n.º 109, de 11 de novembro

de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União, Brasília, 25 nov. 2009. Seção 1.

BRASIL. **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**, 2020.

BRASIL. **GUIA PRÁTICO para implementação da política de atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência**, Conselho Nacional do Ministério Público, 2019.

BRINO, Rachel de Faria; GIUSTO, Roselaine de Oliveira; BANNWART, Thais Helena. **Combatendo e Prevenindo os abusos e/ou maus-tratos contra crianças e adolescentes: O papel da escola**. São Carlos: Pedro & João, 2011.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Carmelita Maria.; SILVA; Maria Ozanira da Silva e Silva e; RAICHELIS, Raquel. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p 214.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE DEFESA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE. **Manual de Atuação do Conselho Tutelar Criança e Adolescente: Prioridade Absoluta**. Piauí: MPPI, 2020.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Conselhos tutelares: estratégias de rede no enfrentamento da violência**. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/noticias/documentos-1/Portaria%20104-2011>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Violência sexual infantil, os dados estão aqui, para quem quiser ver**. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022. São Paulo: FBSP, 2022.

FRIZZO, Kátia Regina. SARRIERA, Jorge Castellá. O Conselho Tutelar e a Rede Social na Infância. **Psicologia USP**, v, 16, n. 4, 2005. p. 175-196.

LEÃO, Andreza Marques de Castro. **Ações de Prevenção à Violência Sexual Infantojuvenil: analisando a formação e informação da(o) profissional da educação e fundamental. Relatório de Pesquisa apresentado à Fapesp**, 2020.

LOPES, Maduca. **A escolha do melhor caminho**. São Paulo: Rio de Janeiro: Livres Expressão, 2014.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MARCONI, Mariana Andreade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 7ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2017.

MEZZINA, Carla Andreza Kelade. **A garantia dos direitos da criança e do adolescente eis o desafio.** Dissertação (Mestrado), Franca: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; GOMES, S. F. D. R. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** 26ª Ed. – São Paulo: Editora Vozes, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS: **Violência Sexual contra Criança e Adolescente: identificação e enfrentamento.** Brasília: Governo do Distrito Federal, 2015.

NASCIMENTO et al., *Conselhos Tutelares.* In: Assis SG (Org.). **Teoria e prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; ENSP, 2009.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Relatório mundial sobre saúde e violência. In E. G. Krug, L.L. Dahlberg, J. A. Mercy, A. B. Zui & R. Lozano (Eds). **Abuso infantil e negligência por mais e outros cuidadores.** 2002. p. 57-81.

PAULA, Alexandre da Silva. **Redes de proteção e garantia de direitos:** representação sociais por conselheiros tutelares. Tese (Doutorado). Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo – USP, 2014.

PFEIFFER, L; HIRSCHHEIMER, M.; FERREIRA, A. **Negligência ou omissão do cuidar.** Manual de Atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência. 2ª Ed. - Brasília, 2018.

REZENDE, P. A.; GARAVELLO, M. I. O Conselho Tutelar como importante agente no combate à violência doméstica. In: Mallak L.S. & Vasconcelos. M.G.O.M. **Compreendendo a violência sexual em uma perspectiva multidisciplinar.** Carapicuíba: Fundação Orsa Criança e Vida, 2002. p. 42-49.

ROCHA, Genylton Rêgo da Rocha; LEMOS, Flávia Crisina; LIRIO, Flávio Corsini. Enfrentamento da violência sexual contra criança e adolescentes no Brasil: políticas públicas e o papel da escola. **Cadernos de Educação**, v. 38, 2011, p. 259-287.

RODRIGUES, Fátima. O fim do silêncio na violência familiar. Prefácio. In: FERRARI, Dalka, C., A. & Vecina, T., C., C. **O fim do silêncio na violência familiar:** teoria e prática. São Paulo: Ágora, 2002. p. 23-56.

SANDERSON, Christiane. **Abuso sexual em crianças:** fortalecendo pais e professores para proteger crianças de abusos sexuais. São Paulo: M. Books do Brasil, 2005.

SANTOS, Benedito Rodrigues; IPPOLITO, Rita. **Guia escolar:** identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Seropédica: EDUR, 2011.

TRACY, Sarah. **Qualitative Research Methods Collecting Evidence, Crafting Analysis, Communicating Impact.** Reino Unido: Editorial Offices, 2017.

UNITED NATIONS CHILDRENS'S FUND [UNICEF]. **A familiar face: Violence in the lives of**

**children and adolescents.** UNICEF: New York, 2017.

VICENTE, Aparecido Renan. **A compreensão dos conselheiros tutelares sobre os atendimentos de violência sexual infantojuvenil:** conhecendo os impasses e as facilidades. Dissertação (Mestrado em Educação Sexual) Araraquara: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, 2020.

VICENTE, Aparecido Renan; SANTOS, Paola Alves Martins; LEÃO, Andreza Marques Castro. Um Crime entre Nós: a violência sexual infantil na voz da vítima. In: BORTOLOZZI, A. C.; CARVALHO, L.R.S. (Org.). **Leituras sobre a sexualidade em filmes:** intersecções sobre vínculos, desejos e relacionamentos. Volume.8. São Carlos: Editora Pedro & João, 2020. p. 137-143.

VARGAS, Joana Domingues; SILVA, Klarissa. Diagnóstico de Uberaba, Teófilo Otoni e Taobim: a rede de proteção. In: CUNHA, Edite da P.; Silva, Eduardo M. da; GIOVANETTI, M.aria Amélia Gomes de Castro. **Enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil:** expansão da PAIR em Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p.154-80.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: **A arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Nino, 1995. p. 299-382.

WESTPHAL, Marcia Faria; MENDES, Rosilda. Cidade Saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública**, v. 6, n. 34, 2000, p. 47-61.

WHITAKER, Bergamini Cecília. **Psicologia Aplicada à Administração de Empresas.** São Paulo: Atlas, 2003.

ZAVASCHI, Maria Lucrécia Scherer; TETELBOM, Miriam; GAZAL, Christina Hallal; SHANSIS, Flávio Milman. Abuso sexual na infância: um desafio terapêutico. **Revista de Psiquiatria**, n. 13, 1991, p. 136-145.

*Recebido em: 17 de novembro de 2022.*

*Aprovado em: 20 de janeiro de 2023.*