

REDES DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA: UM ESTUDO COMPARATIVO

Alexandre da Silva de Paula
(Centro Universitário de Votuporanga – Votuporanga - SP)
Sérgio Kodato
(FFCLRP - Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto - SP)

Resumo

Esse estudo teve como objetivo investigar a constituição dessas redes em países avançados em inclusão social, que apresentaram resultados significativos nessa área. Após uma revisão crítica da literatura, buscou-se uma análise comparativa com as redes de proteção no Brasil. Os dados indicaram diferenças expressivas entre as práticas exemplares de proteção e os serviços prestados aos usuários brasileiros. As redes de proteção em países europeus se encontram em um momento de transição paradigmática, no sentido da alteridade. Em nosso país, permanecem os altos índices de violência, agressão, abuso e desamparo de crianças, bem como a desarticulação setorial que prejudica, quando não inviabiliza, o funcionamento das redes.

Palavras-chave: Redes de proteção; Violência doméstica; Direitos da criança; Alteridade; Conselhos tutelares.

Abstract

The protective networks and the defense of children's rights: a comparative study

This study was aimed at investigating the constitution of these networks in countries advanced in terms of social inclusion, with significant results in this area. After a critical literature review, a comparative analysis was developed with the protective networks in Brazil. The data indicated considerable differences between the exemplary protective practices and the services provided to Brazilian users. The protective networks in European countries are going through a paradigmatic transition phase, moving towards alterity. In Brazil, high rates of violence, aggression, abuse and lack of support for children continue, as well as sectorial disarticulation, hampering or even making the functioning of the networks impossible.

Keywords: Protective networks; Domestic violence; Child rights; Alterity; Councils of guardianship.

Introdução

Historicamente no país, observa-se a multiplicação de um fenômeno crônico de violência, assim como, de abandono de crianças e adolescentes, que se objetiva em abusos, negligências e maus-tratos. As redes de proteção à infância e à adolescência em risco social se constituem enquanto políticas públicas para coibir essa agressão danosa, disseminada na cultura, promovendo a cidadania e inclusão social. Todavia, é diante de um contexto marcado por violação de direitos humanos e funcionamento precário do sistema de atendimento, que os Conselhos Tutelares têm atuado no Brasil. O imaginário simbólico em torno do problema se alimenta de fantasias, relatos, mitos e emoções, provocando o cumprimento de profecias auto anunciadas de caos, desordem, insegurança e medo (Minayo e Souza, 1999).

Os índices e levantamentos estatísticos reforçam a tese de que o incremento do fenômeno da violência contra a criança é uma evidência empírica, amplamente comprovada na literatura científica. Autores como Melton (2002), Dawson & Berry (2002) mostram que os maus-tratos na infância ocorrem de 30% a 60% das famílias que sofrem ou praticam a violência doméstica. Nos EUA, por

exemplo, pesquisas recentes da última década indicam que os maus tratos e a negligência são problemas que atingem de 30% a 40% dos usuários da proteção social (Banks, Landsverk & Wang, 2008).

Segundo Parton e Otway (1995), os direitos dos pais e das crianças de permanecerem como família, sem a intervenção do Estado, foram colocados na agenda das políticas públicas. O resultado tem sido a intervenção cada vez mais incisiva do Estado, uma vez que a violência doméstica é identificada, principalmente, como efeito da negligência familiar. As pesquisas da área (Paxson & Waldfogel, 2003; Jones & McCurdy, 1992) têm apresentado contribuições importantes para o reconhecimento público desse problema crônico, muitas vezes, mantido em silêncio com a convivência de testemunhas e familiares.

Nesse âmbito, o Conselho Tutelar é uma instituição que, em termos jurídicos, desempenha papel fundamental, ocupando uma posição estratégica no encaminhamento de denúncias e crimes contra jovens. Castro et al. (2010) destacam que a criação do Conselho Tutelar deu início a uma nova modalidade de trabalho social, digno de reconhecimento e apoio na sociedade. Porém, ao revisarem a literatura sobre o tema, alertam para o fato de que não

encontraram relatos de experiências no acompanhamento psicológico com estes profissionais ou análises relativas à subjetividade do conselheiro como trabalhador. Supõe-se que a forma como o profissional lidou com seus problemas remotos e traumas infantis influencie na abordagem e atitude frente a criança violentada, necessitando de auxílio terapêutico.

No Brasil, a função do Conselho Tutelar tem sido alvo de polêmicas e controvérsias, além disso, são muitas as queixas, demandas e solicitações das comunidades para essa instituição. Some-se a isso, que um dos grandes problemas na execução de políticas públicas, voltadas para o combate da violência, é a prática desarticulada dos agentes sociais que atuam nas redes de proteção, comprometendo seu funcionamento segundo o propósito jurídico. Trata-se de um território permeado por ideologias fatalistas e por interesses pessoais, para além da doutrina de proteção integral. Muitos dispositivos e aparelhos públicos encontram-se fundamentados nessa ideologia dominante, avaliando os danos e prejuízos causados pelos maus-tratos por meio de investigações superficiais da dinâmica familiar (Anglin, 2002).

Em termos da alteridade nas redes

observa-se, muitas vezes, a tipificação desvalorizante e estereotipada dos sujeitos em situação de vulnerabilidade e risco, implicando em posturas hierárquicas e moralizantes, como também, em relações sociais onde o outro pode ocupar um lugar inferiorizado (Jodelet, 1998). Nesta direção, os adolescentes em conflito com lei no Brasil permanecem associados ao paradigma do “menor” perigoso que precisa de um controle repressivo e vigilância constante. “A construção do outro como poluído e poluidor, fora do controle e perverso, é motivada pela necessidade de manter o sentimento de retidão, de ordem e controle” (Joffe, 1998, p.124).

A cada crime cometido por jovens destituídos de seus direitos, e vítimas da barbárie contra os pobres, o discurso dominante, reforça, ao primeiro plano, uma concepção de escola como instituição salvadora. A missão impossível seria tirar as crianças das ruas ou áreas precárias e, assim, diminuir os índices de criminalidade (Patto, 2004). A presença desses jovens nos centros urbanos é representada como um desafio à confiabilidade dos limites ortodoxos, por serem os portadores da incongruência, os inimigos da sociedade e do Estado (Bauman, 1999).

Em relação à prática dos

profissionais nesse seguimento, segundo Drake (1996), o trabalhador social necessita de conhecimentos específicos em relação à saúde mental, ao abuso de substâncias e à violência doméstica para atuar de maneira crítica e contextualizada com os desafios diários. Além disso, o estudo de Dumbrill (2006) revela a importância de os pais perceberem os trabalhadores sociais usando não o “poder sobre” os usuários, mas o “poder com” os usuários, superando o policiamento e a coerção. Trabalhar com os pais, em casos de abuso e negligência, envolve a compreensão das maneiras com que o público atendido percebe e reage ao poder dos profissionais, que passam a intervir na esfera privada e afetiva.

As redes de proteção à criança e ao adolescente constituem uma política pública recente no contexto nacional, a qual tem sido implantada por meio de órgãos que visam a atender às exigências do E.C.A. Na estrutura política e administrativa, os municípios de pequeno e médio porte encontram dificuldades devido aos investimentos limitados, dentre outras fragilidades burocráticas e operacionais das redes. Entretanto, no contexto internacional as chamadas políticas sociais de proteção estão em vigor há mais de três décadas e, atualmente, têm sido revisadas principalmente no trabalho com as famílias

(Corby, Millar & Young, 1996).

E, de fato, acentua-se cada vez mais a relevância de pesquisas sobre o cotidiano de trabalho nas redes de proteção que, na legislação vigente (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), visam preencher as lacunas da atenção e cuidado às vítimas e seus familiares. É notório que na atualidade há um clamor social, cada vez maior, por dispositivos e equipamentos públicos que deveriam intervir e combater a violência contra a criança, a qual mesmo divulgada nos meios de comunicação, permanece como mal social, muitas vezes ocultado.

Se a visibilidade do fenômeno tem alcançado a mídia e o debate acadêmico, o cidadão não encontra motivação para concretizar as denúncias que testemunha em seu cotidiano, participando pouco das mobilizações e lutas por melhorias na área da proteção à infância e juventude. O Conselho Tutelar está inserido nessa esfera, onde a militância social, o empoderamento de seus agentes e o protagonismo comunitário são importantes aliados para o início de mudanças na cultura do silêncio e negligência perante às vítimas.

Esse estudo focou-se na função e prática dos Conselhos Tutelares nas redes de proteção, a partir de uma análise descritiva e comparativa com outros

modelos de prevenção e atenuação da violência contra a criança. Realizou-se uma revisão bibliográfica em pesquisas de vários países na busca por práticas exemplares, embasadas e articuladas com o conhecimento científico, produzido em centros de excelência. Verificou-se que, enquanto os países avançados na proteção social encontram-se numa fase de reavaliar a estrutura e os paradigmas que norteiam o trabalho, no sentido cooperativo da alteridade, no Brasil a efetivação da proteção encontra-se centralizada no Conselho Tutelar. Esta instituição tem apresentado graves dificuldades no exercício de suas ações, sendo que o trabalho nas comunidades precisa superar atravessamentos político-partidários, práticas estigmatizantes e interesses propagandistas, às vezes, colocados acima dos direitos coletivos.

As redes de proteção no contexto Europeu e na América do Norte

Na Europa, a história recente dos serviços de proteção é ilustrada pela avaliação dos fatores de risco. Neste âmbito, o *Teorema de Bayes* foi muito empregado, pois calculava os índices relacionados à probabilidade de maus-tratos numa determinada família. As

avaliações tornaram-se mais evidentes no início da década de 1980, com o instrumento de quantificação dos riscos desenvolvido por Johnson e L'Esperance (1984). É nesse contexto que se observa a crescente ênfase na literatura dos fatores de risco e proteção à infância consequência, também, de uma demanda jurídica que pretendia assegurar os direitos instituídos.

Os dispositivos obtinham valores preditivos para a incidência da violência e eram fundamentais no encaminhamento dos processos e investigação das denúncias (Shlonsky & Wagner, 2005). Contudo, a ausência de consciência crítica em relação às técnicas e aos instrumentos científicos restringia a capacidade dos profissionais em julgar os acontecimentos. Os resultados influenciavam os fatos recorrentes no futuro, havia uma tendência para superestimar os dados (Fischhoff, 1975). Ou seja, mesmo com os estudos empíricos na avaliação dos fatores de risco, durante a década de 1970, já havia falhas nos serviços voltados para prevenção, indicando a necessidade de mudanças na identificação dos abusos. Essas falhas ocorriam nas observações, registros, coordenação e confrontação de informações na rede. Os diagnósticos e avaliações acerca das causas e dos culpados pelos crimes eram incompletos

(Howe, 1992).

Por outro lado, entre as décadas de 1980 e 1990, o número total de denúncias contra maus-tratos e violência doméstica registradas aumentou 400%, sendo o maior crescimento em relação ao abuso sexual e à negligência (Parton & Otway, 1995). No final da década de 1990, os especialistas discutiam alternativas para abordar as famílias, numa perspectiva capaz de punir, quando necessário, mas também orientar, subsidiar e mediar conflitos, evitando o contínuo encaminhamento dos casos para o judiciário. Neste sentido, Howe (1992) alertou que os inquéritos públicos conduzidos nos departamentos do governo tinham um enquadre, essencialmente, legalista e burocrático.

No Canadá, a avaliação científica e criteriosa dos fatores de risco sempre integrou os processos jurídicos. No entanto, após a morte de um grande número de crianças sob os cuidados e supervisão do sistema de proteção, em 1996, o Estado recebeu muitas críticas de juízes e promotores. Desse modo, foi proposto um dispositivo comum na gestão e avaliação dos riscos. A política social foi denominada de *Ontario Risk Assessment Model*, a qual consistia em um modelo para toda a província e outros 15 países, incluindo a Suécia (Khoo, Hyvönen & Nygren, 2002).

Segundo Barrientos e Hulme (2009), a proteção social em rede tem alcançado destaque em vários países avançados, como estratégia política para a redução da pobreza, investimento em capital humano e garantia de direitos. Todavia, mesmo diante das tecnologias, recursos disponíveis para avaliação e processos de investigação das denúncias, nos EUA, cerca de 40% das suspeitas iniciais não são encaminhadas para o Poder Judiciário (Lee et al., 2013).

A pesquisa documental de Munro (1999), realizada no Reino Unido, teve como foco analisar todos os relatórios disponíveis em processos de violência contra crianças entre 1973 e 1994, somando um total de 45 relatórios. Verificou-se que os profissionais se baseavam numa faixa restrita de evidências, buscando dados a partir de informações prontamente disponíveis, segundo a orientação de outros profissionais especializados. A pesquisa indica que os assistentes sociais dependiam fortemente de habilidades intuitivas e do bom senso.

Na Austrália, a pesquisa de Zannettino e McLaren (2012) relata informações em termos das barreiras e aportes para a cooperação eficaz entre a proteção da criança e os serviços sociais de atenção à violência doméstica. O estudo

está contextualizado com a crescente demanda do país, em decorrência do volume atual de notificações e denúncias de abuso infantil. Os resultados permitem afirmar que a proteção à infância e a prevenção à violência doméstica ocorrem com dificuldades no acesso ao aconselhamento ou acompanhamento de médio e longo prazo.

A investigação de Khoo et al. (2002) detalha os resultados obtidos com assistentes sociais na Suécia e Canadá, delineando as semelhanças e diferenças no processo de intervenção nas situações de maus-tratos. No sistema denominado bem-estar infantil na Suécia, há uma maior prontidão para intervir, mais recursos e medidas estabelecidas em comum, as ações são bem avaliadas e centram-se na preservação da família. As práticas dos agentes são caracterizadas pela compreensão dos atos e das circunstâncias em que ocorrem os conflitos e desavenças. Já no sistema de proteção à criança canadense, apenas as crianças mais carentes são elegíveis para uma gama limitada de serviços.

Ainda sobre estudos comparativos, a investigação de Hearn et al. (2004) abordou a proteção à infância na Inglaterra e uma política social semelhante na Finlândia, denominada *lastensuojelu*. A

pesquisa citada problematizou os critérios e princípios norteadores, na teoria e na prática, incluindo a própria questão do que é a proteção da infância. Por exemplo, no *lastensuojelu* finlandês, o suporte do Estado é observado desde a educação pré-escolar, e a atenção é preventiva ao invés de corretiva. Na Inglaterra, a atenção corretiva, prevalece em detrimento da preventiva, assim, a proteção à criança tende a ocorrer separada do bem-estar infantil.

Appleton et al. (2013) relatam resultados parciais de uma pesquisa apresentando inovações e avanços na tentativa de superar os desafios da parceria entre os profissionais e os familiares atendidos, segundo uma estratégia de ação denominada *Strengthening Families*. Este programa foi desenvolvido pelos serviços de atenção à infância no Conselho Berkshire, oeste da Inglaterra, em cooperação com *Olmsted County Child and Family Services*, em Minnesota. Trata-se de uma perspectiva que busca por indícios de proteção, concentrando-se na compreensão das relações e posições assumidas por cada membro da família, com objetivo de descobrir pontos fortes nos vínculos e recursos possíveis na resolução de conflitos. Os autores relatam que esta abordagem tem sido empregada

em vários países e é sustentada por três princípios fundamentais: as relações construtivas de trabalho, o exercício do pensamento crítico e a compreensão da complexidade nas práticas de enfrentamento.

Na mesma direção encontra-se a proposta de Reder e Duncan (2003), que relata a necessidade de superar a interação limitada entre profissionais e as famílias atendidas. A participação dos pais e, em menor proporção, de crianças nas Conferências e Conselhos Regionais passou a ser vista como um elemento importante na resolução das demandas e conflitos urgentes (Corby et al. 1996).

Em sistemas avançados de proteção à infância, Healy e Oltedal (2010) destacam o papel de condições institucionais propícias para o atendimento. Na Noruega, assim como na maioria dos países onde há um sistema público de proteção muito atuante, os profissionais que desempenham a função do conselheiro tutelar possuem formação acadêmica, são assistentes sociais e/ou com licenciatura em pedagogia. Além disso, no caso específico da Noruega, o plano salarial fornece incentivos substanciais para os profissionais obterem qualificações em pós-graduação nas áreas voltadas para a prática profissional.

Contudo, nota-se que o paradigma

da proteção à infância, em muitos países, consolidou-se no vigiar, investigar e controlar sistematicamente as famílias. Alguns estudos têm indicado que os pais, muitas vezes, se sentiam coagidos com essas práticas, com receio de acusações ou perda da guarda de seus filhos (Diorio, 1992; Dumbrill, 2006). O discurso de risco social, segundo Howe (1992), fomentou a crença de que os agentes públicos da rede, na maioria profissionais de Serviço Social, atuassem como investigadores e não colaboradores na solução de conflitos.

Na concepção de Mansell et al. (2011), apesar de aspectos positivos que se encontram nos países com tecnologia avançada, a confiança pública nos sistemas de proteção nos Estados Unidos, Austrália, Reino Unido, Canadá e Nova Zelândia parece em estado de crise. A crítica aos sistemas decorre de uma aparente incapacidade de interromper as mortes violentas de crianças e adolescentes. Os autores citados discutem a necessidade de reformular o sistema, a partir de conhecimentos mais aprofundados que precisam ser fornecidos aos profissionais, na compreensão dos desafios que assolam as agências de proteção. Isto deveria, em certa medida, reduzir o risco de mal-entendidos, informações equivocadas ou políticas unilaterais. Os gestores das políticas públicas precisam saber o que os

agentes sociais enfrentam todos os dias, de maneira que ocorram a cooperação, devido suporte e treinamento aos profissionais.

É um fato que nos países avançados em tecnologia, os sistemas sociais de bem-estar infantil e as políticas de proteção em rede foram implementadas a partir de mecanismos sofisticados, com aporte de recursos públicos e financiamentos importantes para a produção de conhecimentos na área. Contudo, permanece a preocupação pública, a reação da sociedade é severa quando, em retrospecto, parece que poderia ter sido impedida a violência contra a criança (Munro, 2010). Para atender as demandas e otimizar os resultados observa-se, nesses países, um movimento de pensar as redes de proteção, contextualizando-as com a complexidade dessa sociedade dinâmica, concebendo-as em sua totalidade sistêmica, ao invés de dividi-las em partes isoladas. Os usuários passam a ser compreendidos para além das barreiras materiais e simbólicas, de modo que a alteridade, nesse caso, tem como característica a aceitação da diferença que outro pode evocar (Jodelet, 1998).

Para Munro (1996), uma abordagem crítica no trabalho de proteção à criança requer tempo: tempo para verificar as informações, tempo para ler os

documentos e entrar em contato com outras agências, tempo para supervisão detalhada, mas, sobretudo, tempo para pensar em conjunto decisões que precisam de um sentido coletivo e consensual. A população atendida tem, acertadamente, grandes expectativas em torno da atuação dos profissionais. Sobretudo, mesmo com limitações, a proteção à infância tem sido um dos componentes essenciais das estratégias de desenvolvimento econômico e social em diferentes nações avançadas (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004).

Garantia e defesa de direitos no Brasil

No Brasil, a garantia de direitos e proteção à infância tem sido depositada e centralizada, eminentemente, na figura do Conselho Tutelar. As dificuldades que abrangem esse dispositivo de proteção não são recentes, desde a instituição do E.C.A., percebe-se a continuidade de graves lacunas no atendimento ao público e nos resultados alcançados por essa instituição. O Conselho Tutelar é o elo básico que deveria fornecer consistência ao funcionamento das redes de proteção, pois, trata-se de um órgão que transmite informações necessárias ao desencadeamento dos processos jurídicos.

Camargo e Aquino (2003) apontam que desde meados dos anos 80, observa-se no Brasil uma convergência de ações voltadas, basicamente, à proteção policial e ao encaminhamento jurídico dos casos de violência, visando à punição dos agressores. O despreparo dos atores que atuam nas redes é um fato evidente, as ações são individualizadas, desorganizadas e, em geral, metodologicamente difusas (Amazarray & Koller, 1998). Permanece a percepção de que o Conselho Tutelar é uma instituição impotente, diante de atribuições que exigem empenho, competência técnica e engajamento social.

Neste contexto, acentua-se a urgência num melhor planejamento e definição objetiva de tarefas, o que demanda formação e capacitação condizente com o trabalho. De acordo com Gonçalves e Ferreira (2002), mesmo após as determinações jurídicas do E.C.A., a subnotificação da violência é uma realidade que persiste no Brasil. “Isso não surpreende, se considerarmos que o mesmo ocorre em países onde a legislação é mais antiga e os sistemas de atendimento mais aprimorados” (p. 316).

O estudo realizado por Santos e Costa (2011) visou avaliar os aspectos de resolubilidade em casos da violência sexual no âmbito legal, na esfera preventiva e no atendimento às vítimas e

familiares. As autoras problematizaram as ações desconexas na rede, as práticas fragmentadas e isoladas. No universo dos documentos acessados, verificaram que num total de 88 medidas de proteção sugeridas pelos profissionais, somente 17 foram cumpridas. A pesquisa confirma que as falhas decorrem do relacionamento precário entre as instituições, não há um padrão que organiza essas políticas. “O sistema de enfrentamento também reproduz o padrão de relacionamento da situação abusiva, sendo marcado pelo isolamento, pelo silêncio e pela impotência” (Santos & Costal, 2011, p. 536).

A pesquisa conduzida por Alberto et al. (2012) analisou como os agentes sociais que atuam nas redes de proteção significam suas ações no combate à exploração sexual na região nordeste do Brasil. As autoras afirmam que a maioria dos agentes públicos tinham conhecimento adequado sobre a Lei de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Os participantes identificaram o conjunto de instituições que podem acionar, em casos comprovados de violência. Porém, nem todos tinham a clareza necessária acerca dos tipos de medidas a serem buscadas.

A pesquisa documental realizada por Bazon (1998) teve como objetivo discutir as classificações para as

notificações, segundo o sistema conceitual de violências dirigidas à infância e à adolescência. O estudo envolveu várias cidades do interior do Estado de São Paulo e se aprofundou no sistema conceitual de classificação das violências. O estudo informa que o incremento da subnotificação pode estar relacionado com a possibilidade de o trabalho do Conselho Tutelar ter instalado, após alguns anos, uma espécie de “filtro” pelo qual o próprio órgão seleciona o que será registrado.

É notório que a atuação do Conselho Tutelar reflete graves tensões sociais, constatadas na história recente da criança abandonada e no alcance das políticas públicas vigentes. A doutrina de proteção integral, prevista no E.C.A., exige um trabalho em parcerias. Desta forma, a efetivação do E.C.A. depende da participação da família, da sociedade civil (por meio de todos os segmentos sociais), do Estado e do setor privado. É prioridade a busca da coesão social como uma ação coordenada, além da necessidade de aproximar lei e realidade (Dessen & Braz, 2000). Há muita angústia e comoção social com as mortes violentas e com o sofrimento das vítimas. As cobranças por melhorias são legítimas, seja nos processos e inquéritos ou nas investigações, punições e devidos encaminhamentos. Embora a

morte ou o sofrimento de uma criança não seja uma prova verídica de que houve negligência nos serviços, não há como evitar a busca por equívocos e ações que poderiam produzir melhores resultados.

A aplicação de experiências e capacitações com profissionais especializados, além da produção de estratégias no exercício do colegiado poderiam contribuir para que o Conselho Tutelar fosse um dispositivo de poder em favor do acionamento da rede e contra a ineficácia do sistema. Os membros do Conselho Tutelar deveriam assumir a forma objetiva de unidade política instituída no E.C.A., evitando, assim, que a promoção de direitos estivesse comprometida por procedimentos organizacionais fragmentados, que incrementam a burocracia e agravam a impunidade.

Em relação aos atendimentos as famílias e aos adolescentes, Carvalho (2005) apresenta reflexões importantes sobre a ética na prática dos conselheiros tutelares. O autor discute que é preciso cuidado para que o Conselho Tutelar não se transforme em mais Programa de Atendimento Público onde ocorra o exercício de funções de profissionais especializados (psicólogos, terapeutas, pedagogos, assistentes sociais). Outra

questão que chama atenção se refere ao fato de não infantilizar ou criminalizar as famílias, agindo de forma a “desautorizá-las”, recriminando os pais na presença dos filhos.

Para Deslandes (1994, p. 185) a criminalização da família pobre ou dos agressores constitui-se, efetivamente, como paliativo. “A família que experimenta os maus-tratos, contanto que devidamente atendida, continua a ser a principal referência afetiva para aquela criança ou adolescente”. Destaca-se ainda que, ao longo dos trabalhos desenvolvidos na área, muitas ações de reinserção familiar são pautadas na lógica higienista, a qual consistiu em limpar as ruas dos indivíduos indesejáveis. “Pelo mesmo viés, disseminava-se a dimensão acusatória e privatista que devolvia à família a responsabilidade pela produção de indivíduos adequados ao convívio social” (Gonçalves & Garcia 2007, p. 547).

Além disso, Perez e Passone (2010) avaliando o padrão de atendimento nos serviços sociais do Brasil informam que há um conflito oriundo da atual cultura de direitos e das antigas práticas assistencialistas, pautadas na benevolência, compaixão e caridade. Para os autores, isso reforça as relações de dependência em uma matriz de políticas sociais impregnadas pelo paternalismo, clientelismo e

populismo. Os autores destacam que é necessário compreender o Conselho Tutelar como um órgão de atuação na comunidade e não de atendimento em urgências.

Cabe a indagação proposta por Sarti (2004) aos agentes públicos que atuam diretamente no atendimento com as famílias marginalizadas: como romper os modelos sociais internalizados e mantidos como regras que normatizam e classificam as diferenças e, assim, “escutar os discursos das próprias famílias sobre si, nessa permanente tensão entre a singularidade de cada uma e as referências sociais das quais não podemos escapar?” (p.16). É fundamental para todos os atores da rede de proteção, relativizar os modelos hegemônicos que conceituam a família, educação e punições, superando os estereótipos culturais que rotulam a população vulnerável. É imprescindível que na formação profissional ocorram oportunidades de reflexão, crítica e aquisição de novos conhecimentos sobre a violência doméstica e a educação familiar pela mediação pacífica, dialogada e harmoniosa.

Nesse caso, a superação dos modelos parentais e, conseqüentemente, do psiquismo arcaico e inatual nas idealizações e mitos do passado, perpassa o conhecimento formal. Na ausência de

repertórios e competências ocupacionais condizentes com os problemas que surgem no cotidiano, pode ocorrer um processo de discriminação e desqualificação da população vulnerável. Assim, as funções de defesa e promoção de direitos, na prática, podem ser superadas por funções propagandísticas, políticas e ideológicas. Os agentes públicos tendem a desenvolver um duplo vínculo de regressão e progressão pela ligação com a instituição, vínculos de dependências e voracidades, de potência e impotência (Mendel, 1974).

Em um trabalho em rede, a representação da catástrofe social no sofrimento de crianças e adolescentes deve ser, necessariamente, um empreendimento coletivo, assumido pelos conselheiros tutelares ao compartilharem objetivos, compromissos éticos e afinidades ocupacionais. Esses agentes públicos tem a função do testemunho como escrita ou como produção oral que ambiciona a transmissão, a narração subjetiva da violência. A veracidade dos fatos, que se ambiciona no testemunho, não está em seu caráter objetivo, mas na capacidade de dizer o catastrófico rente à própria integridade do dizer (Endo, 2008). Nesse cotidiano de enfrentamentos, a matéria principal das redes de proteção está nas relações concretas, estabelecidas entre os

diferentes atores que, ao mesmo tempo, incorporam e transcendem organizações e instituições convencionais, evidenciando que a ação humana é afetada pelas relações sociais em que os agentes estão imersos (Mizruchi, 2006).

O compromisso com a construção de experiências humanas solidárias é uma estratégia importante na superação das tragédias, bem como, na articulação das redes de proteção, cuja participação do Conselho Tutelar é fundamental. Ou seja, apesar das limitações e entraves, afirma-se a posição de Sequeira et al. (2010) ao defenderem que o Conselho Tutelar pode ser um equipamento público legítimo e imprescindível no sistema de garantia de direitos. Os autores citados salientam que o Conselho Tutelar pode e deve funcionar como grande catalisador de situações de vulnerabilidade, como uma referência da presença do poder público próximo às comunidades.

Nesse sistema de direitos, o termo rede deve entendido a partir de conceitos que agregam ações e procedimentos estabelecidos por meio de vínculos horizontais e complementares. Assim, as redes podem funcionar como resultado de processos de descentralização nas unidades operacionais, superando o comando hierárquico e vertical. É notório que as

redes, nas políticas públicas, não são formadas de maneira espontânea, mas decorrem de necessidades econômicas, políticas e sociais e, portanto, sua construção e consolidação devem fomentar a participação social, o fortalecimento das identidades coletivas e à concretização de um conjunto de valores e metas comuns (Barbosa, 2002).

Na maioria dos países em desenvolvimento, a proteção social está começando a se focar nas necessidades específicas das crianças e suas famílias, no sentido da prevenção das ocorrências. Devido a extensão da pobreza, a ênfase das iniciativas públicas, até recentemente, tem sido em programas de policiamento, gerenciamento precário dos riscos e acolhimento as vítimas. Desde a década de 1990, há um esforço crescente para introduzir abordagens de proteção social capazes de promover ações preventivas, efetivamente transformadoras e em prol da justiça social (Gabel, 2012). No aspecto positivo, a ocorrência generalizada da violência contra criança e a impunidade dos agressores têm diminuído no mundo como um todo, mas trata-se ainda de um fenômeno em níveis demasiadamente elevados para serem considerados insignificantes ou toleráveis (Hart, Lee & Wernham, 2001).

Considerações Finais

As informações levantadas acerca das redes de proteção em países avançados em políticas sociais indicaram que os serviços de proteção e garantia de direitos são desenvolvidos por profissionais especializados na área de saúde e educação. Constatou-se que esses serviços dispõem de uma estrutura compatível com as demandas e denúncias recebidas, apesar do momento de revisão das intervenções e proposição de uma abordagem sistêmica.

Os profissionais são atualizados, capacitados com instrumentos científicos que devem subsidiar as ações com as famílias. Ou seja, há uma articulação entre o conhecimento científico produzido nas Universidades e as ações desenvolvidas no campo de trabalho. Contudo, nota-se que, nesses países, o uso desmedido dos instrumentos de avaliação e técnicas no gerenciamento de risco implicou em punições arbitrárias aos pais ou responsáveis pelas crianças. Na proteção em rede, observa-se um conhecimento teórico ainda muito voltado aos domínios acadêmicos. Os agentes sociais, muitas vezes, atuam com baixas expectativas, as prioridades podem ser distorcidas e alienadas. Enquanto estratégia, é fundamental o desenvolvimento de serviços de base comunitária, dentro de

uma estrutura que contemple os diferentes níveis da rede (Bell, 1999).

Nesta direção, Morrison (1996) refletindo sobre as parcerias entre os profissionais da rede e as comunidades atendidas, sugere algumas diretrizes: as políticas sociais devem ser coordenadas e orientadas para apoiar as famílias, com o intuito de fortalecer os vínculos e superar a violência com estratégias inovadoras; há uma necessidade de investimentos em pesquisas capazes de fomentar conhecimentos sobre a natureza, a extensão e os efeitos da violência, para reduzir a tolerância e a banalização do fenômeno; o trabalho deve ser direcionado no sentido de identificar e fortalecer as potencialidades das comunidades, através do protagonismo e estratégias de empoderamento.

A visão simplista de que as crianças podem ser resgatadas do mal e viverem num mundo sem sofrimento precisa ser substituída por um entendimento de que o trabalho geralmente envolve escolhas difíceis, o conforto está na possibilidade de fortalecer o que provoca menos sofrimento às vítimas (Munro, 1999). Há, nesse mesmo território, uma atmosfera de esperança, apoio, suporte por parte dos atores sociais que acreditam na potência do trabalho em rede, em sua força jurídica

para legitimar a defesa e a garantia de direitos. Potência e impotência surgem como o palco dramático onde são constituídas as representações do Conselho Tutelar, como indícios da ambivalência em persistir contra a violência crônica.

Em síntese, o entendimento das abissais diferenças entre as redes europeias e a brasileira, está na cultura dos países, seja na adoção do modelo patriarcal ou do modelo sistêmico, voltado para alteridade. Um ponto relevante consiste em examinar o quanto os países mais liberais e desenvolvidos economicamente já se distanciaram do arquétipo do Pai (patriarcal) para fazer preponderar o arquétipo da alteridade, principalmente na superação de estereótipos e julgamentos enviesados sobre as famílias.

No campo econômico, apesar de todas as crises mundiais e locais, as nações mais prósperas neste princípio do século XXI (países nórdicos, Suíça, Canadá, Japão etc.) são as mais cooperativas, as mais solidárias (ou seja, as que contam com menos desigualdades), as que seguem mais firmemente o arquétipo da alteridade (não o patriarcado). Trata-se, neste caso, de uma cooperação intencional, deliberada. O progresso econômico sustentável depende dessa prática cooperativa. Nenhuma sociedade é rica plenamente se grande

parcela da sua população está mergulhada na miséria, na pobreza e as crianças no abandono. As redes de proteção que adotam o modelo patriarcal, vertical e autoritário padecem da ineficiência e incapacidade em atender e equacionar a

demanda que se avoluma. Por outro lado, o paradigma da alteridade implica em construir uma rede baseada nos princípios da cooperatividade e sincronicidade entre os dispositivos e agentes comunitários.

Referências

- Alberto, M. F. P., Silva, A. C. S., Gomes, V. C., Santana, R. V. M. & Soares, À. M. (2012). Os agentes sociais da rede de proteção e atendimento no enfrentamento da exploração sexual comercial. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 25(1), 130-138. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-79722012000100016>
- Amazarray, M. R. & Koller, S. H. (1998). Alguns aspectos observados no desenvolvimento de crianças vítimas de abuso sexual. *Psicologia Reflexão e Crítica*, 11(3), 559-578. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-79721998000300014>
- Anglin, J. P. (2002). Risk, well-being, and paramountcy in child protection: the need for transformation. *Child & Youth Care Forum*, 31(4), 233-255. <http://dx.doi.org/10.1023/A:1016303309618>
- Appleton, J. V., Terlektsi, E. & Coombes, L. (2013). The use of sociograms to explore collaboration in child protection conferences. *Children and Youth Services Review*, 35(12), 2140-2146. <http://dx.doi.org/10.1016/j.childyouth.2013.09.004>
- Banks, D., Landsverk, J., Wang, K. (2008). Changing policy and practice in the child welfare system through collaborative efforts to identify and respond effectively to family violence. *Journal of Interpersonal Violence*, 23(7), 903-932. <http://dx.doi.org/10.1177/0886260508314693>
- Barbosa, A. C. M. M. (2002). *Redes locais de atenção à criança e ao adolescente*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Bauman, Z. (1999). *Modernidade e ambivalência*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

- Bazon, M. R. (1998). Violências contra crianças e adolescentes: análise de quatro anos de notificações feitas ao Conselho Tutelar na cidade de Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 24(2), 323-332. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2008000200011>
- Bell, M. (1999). Working in partnership in child protection: the conflicts. *British Journal of Social Work*, (29), 437-455. <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjsw.a011466>
- Camargo, M. & Aquino, S. (2003). Redes de cidadania e parcerias: enfrentando a rota crítica. In *Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência Contra a Mulher – Plano Nacional: diálogos sobre a violência doméstica e de gênero: construindo políticas públicas*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.
- Carvalho, P. C. (2006). O conselheiro tutelar e a ética do cuidado. In: T. S. Pereira & R. C. Pereira (Orgs.), *A ética da convivência familiar: sua efetividade no cotidiano dos tribunais* (p.361-394). Rio de Janeiro: Forense.
- Castro, N. T., Toledo, A. H. F., & Andery, A. M. N. (2010). Tramas do cotidiano: a Psicodinâmica do trabalho em um Conselho Tutelar. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 30(3), 662-675. <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-98932010000300016>
- Corby, B., Millar, M. & Young, L. (1996). Parental participation in child protection work: rethinking the rhetoric. *British Journal of Social Work*, 26, 475-492. <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjsw.a011120>
- Deslandes, S. F. (1994). Atenção a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica: análise de um serviço. *Cadernos de Saúde Pública*, 10(1), 177-187. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1994000500013>
- Dessen, M. A., & Braz, M. P. (2000). Rede social de apoio durante transições familiares decorrentes do nascimento de filhos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 16(3), 221-231. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-37722000000300005>
- Devereux, S. & Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection*. IDS working paper, University of Sussex: Brighton.
- Diorio, W. D. (1992). Parental perceptions of the authority of public child welfare caseworkers. *Families in Society*, 73(4), 222-235.

- Drake, B. (1996). Consumer and worker perceptions of key child welfare competencies. *Children and Youth Services Review*, 18(3), 261-279. [http://dx.doi.org/10.1016/0190-7409\(96\)00004-7](http://dx.doi.org/10.1016/0190-7409(96)00004-7)
- Dawson, K., & Berry, M. (2002). Engaging families in child welfare services: An evidence-based approach to best practice. *Child Welfare*, 81(2), 293-315.
- Dumbrill, G. C. (2006). Parental experience of child protection intervention: A qualitative study. *Child Abuse & Neglect: The International Journal*, 30, 27-37. <http://dx.doi.org/10.1016/j.chiabu.2005.08.012>
- Fischhoff, B. (1975). Hindsight-foresight: The effect of outcome knowledge on judgment under uncertainty. *Journal of Experimental Psychology: Human Perception and Performance*, 1, 288-99. <http://dx.doi.org/10.1037/0096-1523.1.3.288>
- Gabel, S. G. (2012). Social protection and children in developing countries. *Children and Youth Services Review*, 34, 537-545. <http://dx.doi.org/10.1016/j.childyouth.2011.10.013>
- Gonçalves, H. S., & Ferreira, A. L. (2002). A notificação da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes por profissionais da saúde. *Caderno de Saúde Pública*, 18(1), 315-319. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2002000100032>
- Gonçalves, H. S. & Garcia, J. (2007). Juventude e sistema de direitos no Brasil. *Psicologia, ciência e profissão*, 27(3), 538-553. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-98932007000300013>
- Hart, S. N., Lee, Y. & Wernham, M. (2001). A new age for child protection – General comment 13: Why it is important, how it was constructed, and what it intends? *Child Abuse & Neglect*, 35, 970-978. <http://dx.doi.org/10.1016/j.chiabu.2011.09.007>
- Healy, K. & Oltedal, S. (2010). Child protection systems in Australia and Norway: An institutional comparison focused on workforce retention. *Journal of Social Policy*, 39(2), 255-274. <http://dx.doi.org/10.1017/S004727940999047X>
- Hearn, J., Pöso, T., Smith, C., White, S. & Korpinen, J. (2004). What is child protection? Historical and methodological issues: comparative research on Lastensuojelu/Child Protection. *International Journal of Social Welfare*, 13, 28-41. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1369-6866.2004.00295.x>

- Howe, D. (1992). Child abuse and the bureaucratization of social work. *The Sociological Review*, 40(3), 491-508. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-954X.1992.tb00399.x>
- Jodelet, D. (1998). A alteridade como produto e processo psicossocial. In A. Arruda (Org.), *Representando a alteridade* (p. 47-57). Rio de Janeiro: Vozes.
- Joffe, H. (1998). Degradação, desejo e o “outro”. In A. Arruda (Org.), *Representando a alteridade* (p. 109-128). Rio de Janeiro: Vozes.
- Johnson W. & L’Esperance J. (1984). Predicting the recurrence of child abuse. *Social Work Research and Abstracts*, 29, 21-26. <http://dx.doi.org/10.1093/swra/20.2.21>
- Jones, E.D., & McCurdy, R. (1992). Unemployment and child abuse. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 25, 579-586.
- Khoo, E. G., Hyvönen, U. & Nygren, L. (2002). Child welfare or child protection: uncovering Swedish and Canadian orientation to social intervention in child maltreatment. *Qualitative Social Work*, 1(4), 451-471. <http://dx.doi.org/10.1177/14733250260620865>
- Lee, S. J., Soback, J. L., Djelaj, V., & Agius, L. (2013). When practice and policy collide: child welfare workers perceptions of investigation processes. *Children and Youth Services Review*, 35(4), 634-641. <http://dx.doi.org/10.1016/j.childyouth.2013.01.004>
- Mansell, J., Ota, R., Erasmus, R., & Marks, K. (2011). Reframing child protection: A response to a constant crisis of confidence in child protection. *Children and Youth Services Review*, 33(11), 2076-2086. <http://dx.doi.org/10.1016/j.childyouth.2011.04.019>
- Melton, G. B. (2002). Chronic neglect of family violence: More than a decade of reports to guide U.S. policy. *Child Abuse & Neglect*, 26, 569-586. [http://dx.doi.org/10.1016/S0145-2134\(02\)00335-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0145-2134(02)00335-6)
- Mendel, G. (1974). *Sociopsicoanálisis 2*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Minayo, M. C. S. & Souza, E. R. (1999). É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. *Ciência Saúde Coletiva*, 4(1), 7-32. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81231999000100002>

- Mizruchi, M. S. (2006). Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. *Revista de Administração de Empresas*, 46(3), 72-86. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902006000300013>
- Morrison, T. (1996). Partnership and collaboration: Rhetoric and reality. *Child Abuse & Neglect*, 20(2), 127-140. [http://dx.doi.org/10.1016/0145-2134\(95\)00124-7](http://dx.doi.org/10.1016/0145-2134(95)00124-7)
- Munro, E. (1996). Avoidable and unavoidable mistakes in child protection work. *British Journal of Social Work*, 26(6), 793-808. <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjsw.a011160>
- Munro, E. (2010). Common errors of reasoning in child protection. *Child Abuse and Neglect*, 23(8), 745-58. [http://dx.doi.org/10.1016/S0145-2134\(99\)00053-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0145-2134(99)00053-8)
- Parton, N. & Otway, O. (1995). The Contemporary State of Child Protection Policy and Practice In England and Wales. *Children and Youth Services Review*, 17(5), 599-617. [http://dx.doi.org/10.1016/0190-7409\(95\)00041-A](http://dx.doi.org/10.1016/0190-7409(95)00041-A)
- Paxson, C., & Waldfogel, J. (2003). Welfare reforms, family resources, and child maltreatment. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(1), 85-113. <http://dx.doi.org/10.1002/pam.10097>
- Perez, J. R. R., & Passone, E. F. (2010). Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 40(140), 649-673. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742010000200017>
- Reder, P. & Duncan, S. (2003), Understanding communication in child protection networks. *Child Abuse Review*, 12(2), 82-100. <http://dx.doi.org/10.1002/car.787>
- Santos, V. A. & Costa, L. F. (2011). A violência sexual contra crianças e adolescentes: conhecer a realidade possibilita a ação protetiva. *Estudos de Psicologia*, 28(4), 529-537.
- Sarti, C. A. (2004). A família como ordem simbólica. *Psicologia USP*, 15(3), 11-28. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65642004000200002>
- Sequeira, V. C., Monti, M., & Braconnot, F. M. O. (2010). Conselhos tutelares e psicologia: políticas públicas e promoção de saúde. *Psicologia em Estudo*, 15(4), 861-866.

<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-73722010000400022>

Shlonsky, A. & Wagner, D. (2005). The next step: Integrating actuarial risk assessment and clinical judgment into an evidence-based practice framework in CPS case management. *Children and Youth Services Review*, 27, 409-427. <http://dx.doi.org/10.1016/j.childyouth.2004.11.007>

Zannettino, L., & McLaren, H. (2012). Domestic violence and child protection: towards a collaborative approach across the two service sectors. *Child & Family Social Work*, 19(4), 421-431. <http://dx.doi.org/10.1111/cfs.12037>

Os autores

Alexandre da Silva de Paula é Doutor em Psicologia pela Universidade de São Paulo/Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto. Psicólogo Escolar no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, câmpus Votuporanga. Docente no Centro Universitário de Votuporanga. E.mail: aledpaula@outlook.com

Sérgio Kodato é Doutor em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela Universidade de São Paulo. Docente na Universidade de São Paulo/Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Ribeirão Preto. Programa de Pós-Graduação em Psicologia. E.mail: skodato@ffclrp.usp.br

Recebido em: 20/11/2015

Aprovado em: 30/04/2016