XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO DE FAMÍLIA E DAS SUCESSÕES II

JOSÉ SEBASTIÃO DE OLIVEIRA

MAGNO FEDERICI GOMES

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito de família e das sucessões II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS
Coordenadores: José Sebastião de Oliveira; Magno Federici Gomes. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-701-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

UNISINOS

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO DE FAMÍLIA E DAS SUCESSÕES II

Apresentação

O XXVII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado em Porto Alegre/RS, nos dias 14 a 16 de novembro de 2018, foi promovido em parceria com o Programa de Pós-graduação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), tendo como tema geral: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito.

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o CONPEDI, a UNISINOS e docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação "stricto sensu" no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPQ.

O grupo de trabalho Direito de Família e das Sucessões II teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram defendidos quatorze trabalhos, efetivamente debatidos e que integram esta obra, a partir dos seguintes eixos temáticos: Família: Origem, Contemporaneidade e Dissolução; Provimento nº 63/2017 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): Filiação Socioafetiva e Multiparentalidade; e Tutela Diferenciada dos Interesses de Menores: Proteção Integral.

No primeiro bloco, denominado Família: Origem, Contemporaneidade e Dissolução, iniciaram-se os trabalhos com textos sobre a trajetória da família ao longo dos tempos com a finalidade de se chegar a uma análise da posição atual; a poliafetividade e sua visão jurídica no Brasil; os reflexos da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que considerou que a união estável e o casamento possuem o mesmo valor jurídico em termos de direito sucessório; e, o procedimento de homologação de sentença estrangeira de divórcio no país.

No segundo eixo, chamado Provimento nº 63/2017 do CNJ: Filiação Socioafetiva e Multiparentalidade, apresentaram-se três artigos científicos, todos sobre o ato administrativo normativo que permitiu o reconhecimento de parentalidade socioafetiva diretamente em serventias extrajudiciais, com a finalidade de regularizar a multiparentalidade; a afronta ao

princípio constitucional da paridade simétrica em tal procedimento pela inexistência de mecanismos de facilitação para suprimento de recusa; e o estado de posse de filho dos múltiplos pais para se caracterizar essa categoria de filiação.

Na derradeira fase temática, que versou sobre a Tutela Diferenciada dos Interesses de Menores: Proteção Integral, expôs-se o papel da família contemporânea quanto às possibilidades e perspectivas de proteção do direito fundamental à privacidade de crianças e adolescentes, diante do cenário da sociedade em rede; a realidade mundial da negligência infantil, que viola tanto a infância espanhola como a brasileira; o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os problemas oriundos das relações familiares; a relação entre alienação parental e direitos da personalidade; e, por fim, as consequências devastadoras da devolução de crianças e adolescentes adotados no Brasil.

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade de risco líquida.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados à família, sucessões e ao seu desenvolvimento sustentável, no qual a multidiciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, serão empregadas para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Na oportunidade, os Coordenadores agradecem a todos que contribuíram a esta excelente iniciativa do CONPEDI, principalmente aos autores dos trabalhos que compõem esta coletânea de textos, tanto pela seriedade, quanto pelo comprometimento demonstrado nas investigações realizadas e na redação de trabalhos de ótimo nível.

Os artigos, ora publicados, pretendem fomentar a investigação interdisciplinar com os direitos de família e sucessões. Assim, convida-se o leitor a uma leitura atenta desta obra.

Os Coordenadores:

Prof. Dr. Magno Federici Gomes

Escola Superior Dom Helder Câmara e PUC Minas

Prof. Dr. José Sebastião de Oliveira

Centro Universitário de Maringá (UNICESUMAR)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

OS “NIÑOS DE LA LLAVES” BRASILEIROS: UM ESTUDO DE CASO ACERCA DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES DE SÃO LUÍS/MA NO ENFRENTAMENTO À NEGLIGÊNCIA INFANTIL

THE BRAZILIAN "CHILDREN OF LA LLAVES": A CASE STUDY ABOUT THE ACTIONS OF THE TUTELARY COUNCILS OF SÃO LUÍS / MA IN FACING CHILD NEGLECT

Edith Maria Barbosa Ramos [1]
Maíra Lopes de Castro [2]

Resumo

A negligência infantil é uma realidade mundial, que viola tanto a infância espanhola como a brasileira. O objetivo do presente estudo é, a partir do caso espanhol, analisar como os Conselhos Tutelares de São Luís/MA, atuam frente às denúncias de negligência contra crianças e adolescentes. Para viabilizar a pesquisa, foram selecionados dois Conselhos Tutelares, de áreas urbanas e habitacionais, da cidade de São Luís/MA. O método de abordagem escolhido foi o estudo de caso, com aplicação da técnica de entrevista semiestruturada aos Conselheiros Tutelares. Concluiu-se que é necessário fortalecer a participação político-democrática dos Conselhos Tutelares no combate à negligência infantil.

Palavras-chave: Negligência, Infância, Conselho tutelar

Abstract/Resumen/Résumé

Child neglect is a worldwide reality, which is both a Spanish and a Brazilian childhood. The present study is, based on the Spanish case, evaluating how the Tutelary Councils of São Luís /MA, acting against the allegations of negligence against children and adolescents.To make the research feasible, two Tutelary Councils, from urban and housing areas, were selected from the city of São Luís/MA. The method of approach chosen was the case study, with the application of the semistructured analysis technique to the Tutelary Counselors. Having concluded that a democratic-democratic meeting of the Tutelary Councils is necessary, there is no childish neglect.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Negligence, Childhood, Guardianship council

---

[1] Pós-Doutora em Direito Sanitário pela FIOCRUZ. Doutora em Políticas Públicas pela UFMA. Professora e Vice-Coordenadora do Mestrado em Direito da UFMA. Professora da Universidade CEUMA e do IMEC.

[2] Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Especialista em Direito de Família e Sucessões.

1 INTRODUÇÃO

Considera-se a negligência infantil a não garantia de direitos fundamentais à crianças e adolescentes, sendo uma realidade compartilhada por diversas nações mundiais.

Partindo-se da realidade espanhola, o presente estudo apresenta em seu primeiro tópico o caso dos "niños de la llave". A situação de crise vivenciada pela Espanha, cumulada com a taxa de desemprego–e ausência de políticas públicas de assistência a infância e a adolescência, caracterizam o cenário onde vagam cerca de 580 mil crianças, sem qualquer tipo de supervisão.

Por outro lado, a realidade brasileira de proteção à infância e juventude não diverge tanto deste cenário, sendo este o foco do segundo tópico deste artigo, que visa identificar qual o tratamento dado pela legislação brasileira à negligência infantil intrafamiliar, culminando no papel atribuído aos Conselhos Tutelares, dentro da política de atendimento estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Sabe-se que, no Brasil, o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, competindo-lhe a tarefa de diligenciar as denúncias recebidas sobre negligência infantil.

Nesta perspectiva, tendo em vista que, de acordo com os dados do SIPIA (Sistema de Informações para Infância e Adolescente), as denúncias acerca da negligência infantil ocupam a liderança no ranking de denúncias sobre violações de direitos fundamentais de crianças e adolescentes no âmbito dos Conselhos Tutelares brasileiros, o presente artigo se propõe a investigar qual a estratégia de enfrentamento utilizada pelos Conselheiros Tutelares para o combate a esta violação.

Para viabilizar a execução deste estudo, optou-se por restringir a análise a dois Conselhos Tutelares situados na área urbana e habitacional da cidade de São Luís do Maranhão, aplicando-se entrevista semiestruturada aos conselheiros tutelares ali lotados, sendo a discussão e avaliação desses dados realizada no último tópico.

Em termos metodológicos, a pesquisa é qualitativa, valendo-se do método indutivo, e aplicando-se o estudo de casos múltiplos (Espanha/Brasil) como estratégia para o seu desenvolvimento.

2 CONHECENDO O CASO DOS "NIÑOS DE LA LLAVE"

Em relatório publicado em maio de 2017, intitulado "Nativos de la crisis: los niños de la llave", a ONG Educo - alerta para a situação precária vivenciada pela Espanha, onde crianças entre seis e treze anos passam o dia inteiro (especialmente quando chega o verão) sem nenhum tipo de supervisão em casa, em real situação de vulnerabilidade. Estima-se que na Espanha cerca de 580.000 mil crianças vivam nesta situação, o que representa um acréscimo de 66% em relação ao março de 2009.

Estas crianças ficaram assim conhecidas, pois corriqueiramente são encontradas transitando pelas ruas do país com a chave de suas residências pendurada no pescoço, sem a companhia de qualquer adulto responsável. Dentre os indicadores que possibilitam a identificação destas crianças, estão as ligações telefônicas efetuadas pelos diretores de escolas aos sistemas de serviço social próximos, quando encontram crianças, cujos responsáveis não foram buscá-las ao final do turno escolar, e que não puderam ser localizados (EDUCO 2017).

Alerta-se para uma infância em isolamento, com risco de exclusão social por falta de cuidados dos seus responsáveis, pela ausência de uma rede social, bem como de recursos econômicos (EDUCO, 2017).

O estudo em tela questiona não apenas a situação de abandono ou negligência vivenciada por estas crianças, mas, em especial, o que leva um número tão elevado de genitores a permitirem que seus filhos passem por esta situação. Como fator principal aparece a impossibilidade de conciliar a rotina de trabalho com a atenção adequada aos filhos, em razão das condições impostas por uma Espanha que se recupera da Grande Recessão (EDUCO, 2017).

Na Espanha, existem cerca de 2,2 milhões de lares com crianças dependentes que estão em risco de pobreza. Citando um estudo do Unicef, a Educo informa que 16,1% das famílias com filhos dependentes e adultos com trabalho estão em risco de pobreza, demonstrando que a condição de emprego não tem sido suficiente para o combate à precariedade. A situação se agrava quando 77% dos trabalhadores em situação de pobreza diz que não receberam qualquer tipo de ajuda durante o ano de 2016, seja ela familiar ou estatal.[1] Dessa forma, as razões do negligenciamento com os cuidados filiais perpassam por *"una situación econômica y laboral de precariedad con practicamente un nulo soporte familiar y social"* (EDUCO, 2017).

Independentemente dos motivos que levaram essas crianças a situação de vulnerabilidade, é evidente que elas se encontram em situação de risco, devendo ser amparadas e tuteladas pelo Estado. Desse modo, questiona-se: quem deve ser responsabilizado pelo estado de negligência infantil? Somente os responsáveis legais ou também o Estado?

[1] Informações retiradas também da notícia publicada no jornal El Pais – Cataluña, disponível em: https://elpais.com/ccaa/2017/05/30/catalunya/1496162554_350946.html.

O Código Civil Espanhol, em seu artigo 172, autoriza a atuação da entidade pública quando verificado que a criança ou adolescente se encontra em "*situação de desamparo*", denominada como aquela que "*se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material*".

Em verdade o ordenamento jurídico espanhol, no que concerne a proteção à infância, tem como fundamentos a Constituição Espanhola de 1978, a Lei Orgânica 1/1996 de proteção jurídica do menor (LOPJM), o Código Civil e as normas das comunidades autônomas em defesa dos menores (VELEZ, 2009).

A Constituição Espanhola apresenta uma extensa lista de direitos e liberdades gerais, no entanto, as referências sobre os direitos da infância são extremamente escassas. O ordenamento jurídico reconhece a qualquer pessoa a capacidade para ser sujeito de direito e deveres, ainda quando incapazes de os exercer, como é o caso dos menores de idade. Neste sentido, as crianças são titulares dos direitos do Título I da Constituição, salvo aqueles direitos, que por sua própria natureza, excluam tal possibilidade, como, por exemplo, o direito ao voto (VELEZ, 2009).

A referenciada Constituição trata no capítulo terceiro, do título I, artigo 39, da proteção à família, incluindo direitos essenciais como a igualdade entre os filhos perante a lei; bem como os deveres dos pais frente aos filhos; fazendo remissão à proteção internacional à infância (VELEZ, 2009).

Como a Constituição utiliza os termos "hijos" e "niños" em seus artigos, entende-se haver diferença entre a proteção dada aos filhos e às crianças (de forma direta). Considera-se que a condição de filho acompanha a pessoa por toda a vida, entretanto, não está necessariamente relacionada à condição de criança, posto que esta segunda condição compreende um período de tempo limitado, que requer atenção especial (VELEZ, 2009).

A infância na Espanha resta ainda amparada pela Declaración de Derechos del Niño de 1959 e la Convención Universal de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CUNUDN) de 1989, uma vez que, em virtude de mandado constitucional, ambos os textos são parte do direito interno espanhol, e como tal, podem as autoridades administrativas e judiciais exigirem sua aplicação (VELEZ, 2009).

Em seu preâmbulo, a CUNUDN proclama que a infância tem direito a cuidados e assistência especial, definindo em seu artigo 1ª como criança "todo menor de dezoito anos",

ficando sua aplicabilidade em cada caso concreto sujeito a um processo de interpretação, presidido pela busca do trato mais favorável a pessoa em questão (VELEZ, 2009).

Na tentativa de refletir um texto normativo único sobre o direito das crianças, além de reformar o Código Civil em alguns aspectos, a Lei Orgânica 1/1996 de proteção jurídica ao menor (LOPJM), pauta-se no supremo interesse do menor, seguindo a tendência internacional (VELEZ, 2009).

Em sua exposição de motivos, a LOPJM reflete progressivamente a concepção de pessoas menores de idade como sujeitos ativos, participativos e criativos, com capacidade de modificar seu próprio meio pessoal e social e de participar da busca pela satisfação de suas necessidades e das necessidades dos que o cercam. Pontua, ainda, que a melhor forma de garantir social e juridicamente a proteção à infância é promover a sua autonomia enquanto sujeitos (VELEZ, 2009).

No que concerne aos procedimentos que devem ser adotados pelo Poder Público no caso de violação de direitos, determina a intervenção imediata da Administração Pública em situações de risco social para a criança e ao adolescente, regulando igualmente o acolhimento familiar. A legislação diferencia o risco social do desamparo, a partir da gravidade do caso. Existe risco social quando, em situações de qualquer índole, evidenciarem-se prejuízos ao desenvolvimento pessoal e social do menor, sempre que não seja necessária a separação do menor do seu núcleo familiar (VELEZ, 2009).

Uma vez identificada a situação de desproteção social como risco ou desamparo, devem as entidades públicas competentes atuarem de acordo com suas atribuições legais. Em casos de risco, são aplicáveis as medidas contidas no artigo 17 da LOPJM, neste sentido, da avaliação da situação de risco decorrerá o desenvolvimento e implementação de um projeto de intervenção familiar, social e educacional, que deve incluir objetivos, prazos, recursos, para proteção daquela criança. Diante da omissão dos genitores, a administração pública, através de resolução, declarará a situação de risco da criança, incluindo ali os deveres parentais necessários para correção da situação de risco.

Caso não sejam observadas essas determinações da resolução, a entidade pública avaliará a situação da criança, e, sendo necessário o afastamento do seu núcleo familiar, declarará a situação de desamparo, comunicando ao Ministério Público, aplicando-se as medidas previstas no artigo 18 da LOPJM.

Quando a Entidade Pública considerar que a criança está em situação de desamparo, ela atuará da maneira prevista no artigo 172 e seguinte do Código Civil, assumindo a tutela

daquela por força da lei, adotando as medidas adequadas de proteção e chamando a atenção do Ministério Público e, se for caso, do juiz que concordou com a tutela ordinária.

Ademais, no que tange a condição social, o artigo 18.2 da LOPJM, é claro ao enunciar que a situação de pobreza dos pais, tutores ou responsáveis não pode ser levada em consideração para a avaliação da situação de desamparo.

Como se pode verificar, o ordenamento jurídico Espanhol repudia a negligência infantil, fornecendo ferramentas para garantia dos direitos dessas crianças, no entanto, esta continua a ser uma realidade pulsante no país, como se pode ver com o caso dos "niños de la llave". Esta não é uma desvantagem apenas espanhola, não sendo estranho à realidade brasileira a franca contradição entre o que dita a norma e a realidade social tal e qual ela se apresenta, conforme passa-se a demonstrar a seguir.

3 NEGLIGÊNCIA INFANTIL INTRAFAMILIAR NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A abordagem a respeito da negligência intrafamiliar no contexto da legislação brasileira perpassa pela doutrina da situação irregular até o advento da proteção integral de crianças e adolescentes. Isso porque a violência intrafamiliar consiste em uma forma de violência que por muito tempo foi mascarada por meio das relações de poder estabelecidas entre pai e filhos, sendo necessária sua análise a partir de três núcleos: família, poder e violência. Nas palavras de DEMAUSE (apud AZÊVEDO; GUERRA,2001, p.08):

> A história da infância é um pesadelo do qual recentemente começamos a despertar. Quanto mais atrás regressamos na História, mais reduzido o nível de cuidados com as crianças, maior a probabilidade de que houvessemsido assassinadas, aterrorizadas e abusadas sexualmente.

Pesadelo este materializado no Código de Menores de 1979, cujo fundamento é a doutrina da situação irregular, que tinha como alvo uma determinada categoria de crianças e adolescentes, especificamente, aqueles que se encontravam em situação irregular, motivo pelo qual faziam jus à tutela estatal. Esta tutela era pautada na discriminação e objetificação de crianças e adolescentes em situação irregular (VERONESE, 2015, p.32).

A doutrina da situação irregular, dotada de caráter filantrópico e assistencial, tomava como destinatário das normas institucionais os "menores", que para o ordenamento eram incapazes, sem voz ativa, verdadeiros objetos a serem tutelados pelo Estado, mesmo que isso implicasse na supressão de suas garantias fundamentais (MACIEL, 2015, p. 47).

Somente na Constituição Federal de 1988 fica estabelecida a doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes, que prevê serem os mesmos detentores de absoluta prioridade conforme previsto no artigo 227, que preconiza:

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

A Constituição Federal rompe assim com o paradigma menorista incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Código de Menores em 1979, inaugurando a doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes, em substituição à doutrina da situação irregular.

A doutrina da proteção integral, com caráter de política pública, reconhece as crianças e adolescentes a condição de sujeitos em desenvolvimento, titulares de direitos subjetivos. Por este modelo, família, sociedade e Estados são partícipes e cogestores do sistema de garantias infanto-juvenil (MACIEL, 2015, p. 51).

Nesta mesma esteira, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069 de 1990), põe crianças e adolescentes a salvo de qualquer forma de "negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punindo na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais" (art. 5º).

Institui-se inclusive a necessidade de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, no sentido de prestar serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão (nos termos dos art. 86, e 87, III do Estatuto).

No entanto, em que pese a negligência ser expressamente vedada no corpo do ordenamento jurídico pátrio, ela ocupa a liderança no ranking de denúncias sobre violações de direitos fundamentais de crianças e adolescentes. De acordo com dados do SIPIA (Sistema de Informações para Infância e Adolescente), no ano de 2017, dos 32.372 casos de afronta a convivência familiar e comunitária, 15.301 versavam sobre violações à dignidade e negligência familiar.

A negligência infantil decorre de uma expressa dinâmica de poder/afeto, pautada em relações de subordinação e dominação. Ainda que a história da família moderna se desloque da organização hierárquica da família, para a organização igualitária, ainda há muitos resquícios de uma doutrina de objetificação da criança e do adolescente: "A violência intrafamiliar é

construída em um cenário de relações assimétricas de poder entre as gerações e os gêneros" (MOREIRA; SOUZA, 2012, p.17-18).

Sendo a negligência infantil a omissão de todo tipo de cuidados necessários ao bem-estar da criança ou do adolescente (RUSSO; DANTAS; NOGUEIRA; TRINDADE, 2014, p.70), está caracterizada uma espécie de violência intrafamiliar, vez que se trata de "toda ação ou omissão que prejudica o bem-estar, a integridade física, psicológica ou a liberdade e o direito ao pleno desenvolvimento de outro membro da família" (MOREIRA; SOUZA, 2012, p.15).

No que concerne à natureza das violências, "as negligências abandonos e privação de cuidados são formas de violência caracterizadas pela ausência, recusa ou a deserção do atendimento necessário a alguém que deveria receber atenção e cuidados" (MINAYO, 2009, p.39).

Tratando-se de violência intrafamiliar duas características logo se destacam: "se trata de uma violência interpessoal perpetrada, no caso das crianças e adolescentes, por pessoas investidas de função parental", e ainda, "é uma violência cuja prática não se restringe ao espaço doméstico", podendo ser cometida também em espaços públicos (MOREIRA; SOUZA, 2012, p.15).

Violência não é um problema unicausal e sim permeado por várias áreas de conhecimento: saúde, segurança e ciências sociais, acompanhando todo o desenvolvimento da humanidade. Apesar de não ser uma questão exclusivamente médica, a violência afeta diretamente a saúde, seja provocando mortes, lesões, traumas físicos e psicológicos, seja diminuindo a qualidade de vida de pessoas e coletivas (MINAYO, 2009, p.22).

Em 2002, a Organização Mundial de Saúde divulgou *o Relatório mundial sobre violência e saúde*, no qual define violência como o "uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha grande possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação" (KRUG et al., 2002, p. 5).

Enquanto uso intencional de poder, é plenamente possível qualificar a negligência e demais atos de omissão como violência, incluindo-se o dano psicológico, a privação e a deficiência de desenvolvimento. A tendência mundial tem sido no sentido de não restringir a violência aos casos de lesões, invalidez e mortes, tendo em vista que tal compreensão limitaria o impacto da violência sobre as pessoas, as comunidades e a sociedade como um todo (KRUG et al., 2002, p. 5).

Para enfrentamento da negligência infantil intrafamiliar a primeira desconstrução que deve ser operada é a da família enquanto *locus* de paz, amor e união. Neste sentido compreende-

se que a família "embora esteja ligada no imaginário social a tudo o que é belo e bom, na sua concretude cotidiana é um simulacro da realidade, sendo perpassada por conflitos, contradições e antagonismos" (RUSSO; DANTAS; NOGUEIRA; TRINDADE, 2014, p.70).

Portanto, a família pode sim ser palco de violações de direitos, principalmente daquele marcado por um percurso histórico de vulnerabilidades: as crianças e adolescentes.

Outra desconstrução de extrema relevância no âmbito do enfrentamento da negligência infantil intrafamiliar diz respeito à possibilidade de considerar que a condição de pobreza elimina a responsabilidade dos genitores pelas violências perpetradas. Isto porque as famílias expostas à situação de pobreza não devem ser vistas como incapazes de cuidar de seus filhos; e nem sempre são as condições de pobreza que determinam o descaso físico ou emocional imputado à crianças e adolescentes (RUSSO; DANTAS; NOGUEIRA; TRINDADE, 2014, p.78).

Na mesma linha de raciocínio, não se pode vincular a prática de violência à condição de pobreza, posto que, como afirma Minayo (2009, p.24): "pobreza não é sinônimo de violência", posto que, fosse assim, os bairros brasileiros mais pobres viveriam em pé de guerra.

Evidente que estas famílias podem ser vulneráveis socialmente, não tendo acesso a espaços institucionais e comunitários, tais como creches e escolas, ou ainda, vulneráveis economicamente, vivendo sem nenhuma fonte de renda, compondo as estatísticas do desemprego, ou mesmo, que estes pais tenham experimentado uma fragilização das suas posições de autoridade e de referência frente aos seus filhos, sendo vulneráveis simbolicamente. Os contextos de vulnerabilidade social, econômica e simbólica influem no estabelecimento de relações violentas, mas não podem ser tomadas como causas únicas ou determinantes do fenômeno estudado (MOREIRA; SOUSA, 2012, p.17).

A violência intrafamiliar no Brasil tem suas raízes em algumas crenças, tais como: que o homem é chefe da família; que a criança para ser educada precisa ser castigada e punida fisicamente pelo pai ou mãe ou seus substitutos; que a mulher é domínio e posse do homem; que os idosos não produzem mais bens e serviços materiais e são inúteis, pesos mortos e descartáveis (MINAYO, 2009, p.35). Logo, o enfrentamento da negligência infantil perpassa inevitavelmente pelo questionamento e desnaturalização desses pressupostos ideativos introjetados e sedimentados socialmente.

3.1 O sistema de garantia dos direitos

Foi justamente no afã de garantir a defesa dos direitos de crianças e adolescentes que o Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu uma política de atendimento que "far-se-á

através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios" (artigo 86, Estatuto da Criança e do Adolescente).

Cabendo, portanto, a todos os entes da federação e da sociedade a execução de: políticas sociais básicas, voltadas à assistência social, além de serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão ou qualquer outra violação de direito; serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente; políticas e programas destinados à manutenção do convívio familiar; campanhas de estímulo ao acolhimento e à adoção, conforme teor do artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para viabilizar a execução dessas políticas de atendimento, foram estabelecidas diretrizes, dentre as quais se destaca a municipalização do atendimento e a integração operacional de órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselho Tutelar. Os órgãos da rede de atendimento à criança e adolescente, nos interessa de maneira mais direta, neste estudo, lançar luz sobre a atuação dos Conselhos Tutelares.

3.2 As atribuições dos Conselhos Tutelares

O Conselho Tutelar "é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade cujo principal objetivo é zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei", conforme teor do artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Retira-se desta definição três características essenciais à atuação do Conselho Tutelar: a permanência, a autonomia e o não exercício de jurisdição. Dessa forma, ao ser criado, o Conselho Tutelar não se extingue com o fim do mandato dos seus componentes, sendo constantemente renovado. Noutro aspecto, quanto a sua autonomia funcional, este órgão não é subordinado a qualquer outro órgão do Poder Público[2], limitando a sua atuação apenas em razão da legislação pátria. Por fim, no que concerne ao não exercício da jurisdição, coube ao Conselho Tutelar a natureza administrativa, não sendo possível que este órgão aprecie ou julgue qualquer interesse de conflitos em caráter de definitividade (MACIEL, 2015, p. 490-491).

[2] Importa mencionar que a não subordinação do Conselho Tutelar aos demais órgãos do Poder Público, difere de sua vinculação, mesmo porque este encontra-se vinculado ao Poder Executivo Municipal que é responsável por sua criação e manutenção (MACIEL, 2015, p.490).

Composto por cinco Conselheiros Tutelares, eleitos pela comunidade para exercício de mandato de quatro anos (passível de recondução), cabe ao Conselho Tutelar zelar pela proteção integral de crianças e adolescentes, sendo possível para tanto, valer-se das atribuições previstas no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme se lê:

> Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:
> I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
> II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
> III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
> a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
> b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
> IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
> V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
> VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
> VII - expedir notificações;
> VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
> IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
> X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;
> XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.
> XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.
> Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

Logo, é possível que o Conselho Tutelar, diante de uma ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, seja esta decorrente de ação ou omissão da sociedade ou Estado; ou mesmo, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou quiçá em razão da conduta da própria criança/adolescente, aplique as medidas de proteção previstas no artigo 101, incisos I a VII do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Isto significa que há possibilidade do Conselho Tutelar encaminhar esta criança/adolescente aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; realizar orientação, apoio e acompanhamento temporários; encaminhá-los para matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental; incluí-los em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; incluí-los em serviços e

programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; requerer tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; incluí-los em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; ou até mesmo encaminhá-los para o acolhimento institucional.

Fica vedado ao Conselho, em razão de sua não atuação em jurisdição, incluir crianças e adolescente em programa de acolhimento familiar, bem como de colocá-los em família substituta, isto porque "o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa" (§2º, artigo 101, ECA).

Deve ainda, o Conselho Tutelar aplicar em paralelo as medidas de proteção, as medidas específicas destinadas aos pais e responsáveis. Nessa situação, sendo necessário, pode o Conselho: encaminhá-los a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família; incluí-los em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; encaminhá-los a tratamento psicológico ou psiquiátrico; encaminhá-los a cursos ou programas de orientação; determinar a obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; determinar a obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; submetê-los à advertência (artigo 129, incisos I a VII, ECA).

Fica igualmente vedado ao conselho, pelas mesmas razões expostas acima, estabelecer a perda da guarda, a destituição da tutela, ou mesmo a suspensão ou destituição do poder familiar desses pais e responsáveis, sendo esta uma atribuição de competência jurisdicional.

Para viabilizar a execução de suas decisões, pode o Conselho Tutelar "requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, representando junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações". Pontua-se ainda que o descumprimento da requisição do Conselho Tutelar pode caracterizar o crime de desobediência, conforme teor do art.330 do Código Penal (MACIEL, 2015, p. 521).

4 A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES DE SÃO LUÍS DO MARANHÃO NO ENFRENTAMENTO À NEGLIGÊNCIA INFANTIL

Os Conselhos Tutelares de São Luís são divididos em 10 áreas, sendo estas: Cohab/Cohatrac, Anil/Bequimão, São Francisco/Cohama, Itaqui-Bacanga, Coroadinho/João Paulo, Centro/Alemanha, São Cristóvão/São Raimundo, Vila Luizão/Turu, Zona Rural e Cidade Operária/Cidade Olímpica. Todos os Conselhos estão vinculados ao Poder Executivo, representado pela Prefeitura de São Luís por meio da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS). Atualmente, São Luís conta com 50 conselheiros tutelares titulares, e 100 suplentes.[3]

Para viabilizar a análise da atuação dos Conselhos Tutelares da capital maranhense no enfrentamento à negligência infantil foram selecionados dois Conselhos Tutelares, situados em áreas residenciais urbanas da cidade de São Luís do Maranhão, que, para fins científicos, far-se-á referência aos mesmos enquanto Conselho Tutelar A, e Conselho Tutelar B. Foram escolhidos dois conselhos na área urbana de São Luís, uma capital brasileira, por considerar ser possível que seus membros tenham maior acesso a informações e a uma estrutura de funcionamento mais apta a viabilizar o exercício do trabalho dos mesmos.

O estudo da atuação dos conselhos em questão deu-se por meio de entrevista realizada com os conselheiros tutelares lotados nas respectivas unidades. A entrevista aplicada junto aos conselheiros tutelares foi composta por quatro blocos de questões, sendo estes: a) O que caracteriza a negligência infantil? b) Quantas denúncias sobre negligência infantil foram recebidas no ano de 2017 por este Conselho? c) Recebida a denúncia acerca da prática de negligência infantil, como este Conselho Tutelar atua? Quais as medidas aplicadas por este Conselho aos pais ou responsáveis por estas crianças e adolescentes alvos de negligência? d) Você tem conhecimento de algum (a) programa/política/campanha de enfrentamento a negligência infantil realizada no município de São Luís?

No Conselho Tutelar A, foram entrevistados três dos cinco Conselheiros lotados ali, em razão da indisponibilidade de horários de dois conselheiros para serem entrevistados. Quanto ao Conselho Tutelar B, foram entrevistados os cinco conselheiros tutelares que lá atuam.

4.1 Percepção dos Conselheiros Tutelares entrevistados acerca de sua atuação laboral

O Conselheiro Tutelar, lotado no Conselho Tutelar B, que ao ser questionado sobre a atuação do Conselho Tutelar e acerca das possíveis medidas a serem aplicadas aos pais e

[3] Dados obtidos por meio do sitio eletrônico da Prefeitura de São Luís: https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_subpagina.asp?site=1777. Acesso em: 14 de fevereiro de 2018.

responsáveis nos casos de negligência infantil, não teve dúvidas ao comparar sua atividade com a de quem "enxuga gelo":

> A gente dá uma advertência e encaminha para o Ministério Público decidir! Porque nós, não somos nós que acolhemos...não somos nós que decidimos a vida daquela criança...mas não acontece nada...não acontece nada, e aí quando é caso de negligência por abandono escolar, que a criança tá com déficit de aprendizagem, a gente manda pro CREAS, pro CRAS, pra fazer aquele acompanhamento... tem pai e mãe que na maioria das vezes são pobres...que não tem nem condição de pagar uma passagem, não fazem o acompanhamento completo...e fica por isso mesmo...não termina, não finaliza o atendimento... o acompanhamento psicológico e social...***e aí a gente fica trabalhando enxugando gelo...entendeu? Enxuga gelo mesmo... a gente consegue resolver conflito familiar que na maioria das vezes são os adultos, não são as crianças... a gente consegue requisitar uma vaga escolar...a gente consegue requisitar hospital, mas a gente resolve só essas coisas...entendeu? Mas assim a questão de doutrina, daquele pai, daquela coisa de que ele errou e vai continuar errando...a gente não pode fazer nada...entendeu?***

Observe-se a seguir a definição dada à negligência infantil pelos conselheiros tutelares entrevistados. Dos oito conselheiros tutelares entrevistados, quatro apresentaram definições concretas acerca da negligência, escapando da mera exemplificação de casos, definiram-na como: "o descuido que os pais tem"; "quando eles (os pais) deixam de oferecer esses pontos básicos que o ser humano precisa para sobrevivência...deixou de oferecer, já está caracterizado a negligência"; "baseado aqui no nosso Estatuto que é o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente, é quando o responsável pela criança ele deixa de cooperar naquilo que se diz respeito e que é direito da criança"; "a negligência ela é toda responsabilidade, aliás a não responsabilidade dos pais em relação as crianças".

Assim, restou evidenciado através dos exemplos elencados pelos Conselheiros e pelas definições apresentadas que o conceito de negligência infantil adotado pelos Conselhos Tutelares estudados consiste na omissão de cuidados dos genitores ou demais responsáveis, frente aos seus filhos, deixando de promover sua educação, saúde, lazer, segurança, dentre outros direitos constitucionalmente atribuídos a crianças e adolescentes. Assim, negligência significa a omissão dos pais em prover as necessidades básicas para o desenvolvimento do filho (MACIEL, 2015, p.218).

Quanto ao controle das denúncias recebidas acerca da negligência infantil no âmbito dos Conselhos Tutelares A e B no ano de 2017, a resposta obtida pela integralidade dos conselheiros foi pela inexistência de um sistema operacional que possibilite o controle homogêneo destes dados, sendo de responsabilidade de cada conselheiro optar pela forma de controle de dados que melhor lhe convir. Ao contrário do que já ocorre em outros Estados, o Maranhão ainda não conta com o SIPIA – Sistema de Informações para Infância e

Adolescência, módulo para Conselheiros Tutelares. Nas palavras do Conselheiro: *"na verdade o governo federal ofereceu um programa chamado SIPIA e ele nunca saiu do oferecimento, ele nunca foi levado de fato a funcionar né?"*.

Apesar da inexistência de dados sistematizados acerca da demanda recebida pelos Conselhos no ano de 2017, 50% dos conselheiros entrevistados afirmam que as denúncias acerca da negligência representam a maioria das demandas que ingressaram neste período.

Oportuno, no entanto, rememorar que a categorização das demandas varia de conselheiro para conselheiro, neste sentindo, configuram-se diversas situações enquanto negligência, mesmo porque a maioria das intervenções dos conselheiros deriva de algum tipo de negligência dos pais ou responsáveis, como nos alerta em sua fala um dos entrevistados:

> É maioria negligência! Porque assim quando é termo de responsabilidade para um tio é porque existiu uma negligência por trás daquele termo...entendeu? Porque só existiu aquele termo, não foi por que morreu, a maioria das vezes né porque pai e mãe morreu, é porque pai e mãe abandonou, então é uma negligência. Aí a gente já encontrou outra forma de deixar aquela criança no ambiente familiar que é dando termo de responsabilidade...então é negligência! [...] ***Porque eles podem ter dito para você que negligência é só aquela, mas pra mim não! Pra mim tudo é negligência, tudo tudo! Todo e maior caso de conselho tutelar tá envolvendo negligência...por causa dos pais!***

Desta constatação acerca das demandas do Conselho Tutelar como um todo, decorre outra situação também apontada pelos conselheiros entrevistados: a negligência infantil, em uma expressiva maioria de casos, tem como pano de fundo famílias que estão envolvidas em situações de drogadição, ou mesmo de miséria em razão da condição de desemprego ou ainda famílias que são compostas por jovens que vivenciam uma gravidez precoce, que não tiveram acesso a formação intelectual, e que, muitas vezes sequer possuem identificação civil.

Esta, no entanto, não é uma constatação restrita à realidade ludovicense, senão mundial. De acordo com o "Relatório mundial sobre violência e saúde", "estudos realizados em Bangladesh, Colômbia, Itália, Quênia, Reino Unido, Suécia e Tailândia revelaram ainda que o baixo nível educacional e a falta de renda para atender às necessidades materiais básicas de uma família aumentam o potencial de violência física em relação às crianças", e ainda, na Palestina, "a falta de dinheiro para atender às necessidades das crianças foi uma das principais razões apresentadas pelos pais para abusarem psicologicamente de seus filhos" (KRUG et al., 2002, p.67).

Outro dado apontado pelo relatório menciona que "ambientes familiares instáveis, em que a composição do lar muda com frequência, quando membros da família e outras pessoas

entram e saem, são uma característica particularmente observada em casos de negligência crônica" (KRUG et al., 2002, p.67).

No que tange aos procedimentos adotados quando do recebimento das denúncias acerca da negligência infantil, é possível identificar na fala dos conselheiros que os procedimentos mais corriqueiros consistem : a) na notificação dos pais e responsáveis para que compareçam ao Conselho Tutelar; b) na visita *in locu* para averiguação da denúncia; c) no encaminhamento da demanda para acompanhamento junto ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e ao Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS); c) no encaminhamento da demanda à Delegacia de Proteção à Criança e Adolescente - DPCA; d) no encaminhamento da demanda para promotoria; e) na requisição de serviços (à exemplo de vagas escolares, procedimentos médico-hospitalares, dentre outros); f) na retirada da criança da situação de risco/vulnerabilidade, e na busca de família extensa.

Outro desafio de atuação apontados pelos conselheiros entrevistados é a ausência de uma rede articulada em defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Entendem que estão de mãos atadas, uma vez que enfatizam: "nem o Ministério Público trabalha junto com a gente, assim como o Fórum não trabalha junto com a gente", e ainda, "a nossa política voltada para o direito da criança e do adolescente eu falo que nível capital, aqui em São Luís, eu acho muito pouco, muito fragilizado, a gente não vê essa política fortalecida, até mesmo a câmara dos vereadores, que o Conselho Tutelar de alguma forma é regido pelo governo municipal, nós não temos".

Em busca realizada no sítio eletrônico da Câmara Municipal de São Luís[4] na aba Projeto de Lei, não se encontrou nenhum resultado com o indicador "infância" ou "conselho tutelar". No que tange a busca com o indicador "criança", foram encontrados dois projetos de lei, o Projeto de Lei nº 206/2017, que concede o título de utilidade pública ao Instituto de Desenvolvimento Social, de Amparo e Inclusão da Criança e do Adolescente-INDICA, e o Projeto de Lei nº 193/2017 que concede o título de utilidade pública à Oficina Comunitária Viva Cidadania. De igual maneira, com o indicador "adolescente" fora encontrado apenas o Projeto de Lei nº 206/2017, já mencionado.

Já no Portal da Legislação da Assembleia Legislativa do Maranhão[5] em pesquisa realizada sobre o filtro do tipo de documento "lei" (ordinária ou complementar), sem ano especificado, com ementa constando o indicador "infância", foram encontrados 22 registros, dos quais, o mais recente é a Lei Ordinária nº 10.165/2014 que considera de utilidade pública

[4] Sítio eletrônico: http://saoluis.ma.leg.br/projeto-de-lei/.
[5] Sítio eletrônico: http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/busca.html.

o Jardim de Infância Novo Horizonte. Dentre os 22 registros encontrados, apenas 02 não versam sobre a atribuição de título de utilidade pública (que no caso, são a Lei 2.597/1965 e a Lei 2.128/1961).

Nas mesmas condições de busca, alterando-se apenas a ementa para o indicador "conselho tutelar" nada fora encontrado. Já com o indicador "adolescente", foram encontrados 27 registros (com datas variadas entre os anos de 1993 a 2015), dos quais, apenas 11, não versam sobre a atribuição de título de utilidade pública, tendo seus conteúdos uma vasta amplitude de matérias de cunho administrativo e material.

Não por outro motivo que, ao serem questionados acerca da existência de algum programa/política ou campanha de enfrentamento a negligência infantil no âmbito do município de São Luís, 50% dos conselheiros afirmam não ter conhecimento de nenhuma política específica, e os demais apontaram campanhas com finalidades diversas ao enfrentamento da negligência infantil, a exemplo da Campanha de ordem federal "Faça Bonito" – que na data de 18 de maio cuida do enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Embora a iniciativa legislativa no âmbito municipal e estadual não priorize a proteção da infância e juventude, não se pode eximir o Conselho Tutelar de sua atribuição de, "assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente" (artigo 136, inciso IX, Estatuto de Criança e do Adolescente), bem como de "promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes" (artigo 136, inciso XII, Estatuto da Criança e do Adolescente).

Isto porque, dentre os órgãos que integram a rede de atendimento, é o Conselho o mais indicado a apontar as falhas e omissões na política de atendimento, vez que possui papel de porta de entrada das denúncias, sendo, na maioria das vezes, o primeiro a recebê-las, e redirecioná-las (MACIEL, 2015, p.524).

Importa mencionar ainda que, para além das ferramentas corriqueiramente utilizadas pelos Conselhos Tutelares de São Luís, podem, os mesmos, por atribuição estatutária, representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

É necessário que apesar de para o Conselho Tutelar ser claro que a negligência infantil é uma violência, tipificada inclusive como crime contra a assistência familiar, conforme se retira dos artigos 244 a 247 do Código Penal brasileiro, na prática, pouco se faz para coibir ou prevenir o crime em questão:

> [...] porque tipo assim "mermã", hoje em dia pra você, **por mais que seja negligência**, você vai e tira essas crianças do meio onde é o habitat dele natural, bota num abrigo onde não é o habitat natural, então lá tinha muito isso, a criança vai, mexe com o psicológico dela, **por mais que esteja ali passando fome, mas tá com pai, tá com a mãe,** é deles [...]

Minimizar a potencialidade da negligência infantil é desconsiderar a condição de sujeito em desenvolvimento desta criança ou adolescente, é revitimizá-la e violentá-la institucionalmente, impondo-a a condição de objeto e propriedade típica da doutrina menorista da situação irregular.

É importante ressaltar que, de acordo com o Relatório Mundial sobre violência e saúde (2002), "existem evidências de que a maior parte das doenças encontradas nos adultos estão relacionadas a experiências de abuso durante a infância" (KRUG et al., 2002, p.69). Portanto, por mais invisibilizados que possam ser os efeitos da negligência infantil, principalmente daquela decorrida em âmbito intrafamiliar, não se pode olvidar que eles têm repercussão nefastas, e sentidas a longo prazo.

Desse modo, para o enfrentamento real dessas situações de violência, alerta Minayo (2009, p.41) para necessidade de identificação das especificidades de caso a caso:

> A violência não é um fenômeno abstrato: ela é concreta e ocorre em cada estado e em cada município de forma específica. Por isso existe a necessidade de estudos locais e operacionais. São necessárias também estratégias intersetoriais de enfrentamento. Dependendo das situações concretas, as ações coletivas demandam entendimento com a área de educação, de serviços sociais, de justiça, de segurança pública, do ministério público, do poder legislativo e, sempre, com os movimentos sociais, visando à promoção de uma sociedade cujo valor primordial seja a vida (e não a morte) e à convivência saudável de seus cidadãos.

Considerando que a municipalização é uma das diretrizes da política de atendimento e proteção à criança e adolescente, compete ao Conselho Tutelar a missão de filtrar e estabelecer estratégias de enfrentamento dos casos de negligência infantil denunciados, optando sempre pela via que permita o desenvolvimento saudável e íntegro da criança e do adolescente, sem reproduzir a naturalização social da negligência contra crianças e adolescentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, e tomando por base a experiência espanhola, bem como a realidade dos Conselhos Tutelares entrevistados na capital maranhense, podem-se extrair as seguintes conclusões:

a) A negligência infantil é uma realidade compartilhada mundialmente, e de maneira específica, a proteção à infância e a juventude não é prioridade para o Poder Público espanhol e brasileiro.

b) Resta evidenciada a necessidade de fortalecimento da rede de proteção à criança e ao adolescente no âmbito do município de São Luís, conforme teor do artigo 88, inciso VI do Estatuto da Criança e do Adolescente. Contrariamente ao antagonismo existente entre órgãos judiciais e órgãos assistenciais, devem ser instauradas práticas e atuações conjuntas dos Conselhos Tutelares, CRAS, CREAS, Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública, e todos os demais órgãos vinculados à garantia de direitos de crianças e adolescentes.

c) Na mesma linha de pensamento, cabe ao Conselho Tutelar fortalecer sua participação político democrática, no sentido de indicar os caminhos de investimento ao Poder Executivo, e quiçá ao Legislativo; sendo necessário para tanto a realização de Fóruns, Assembléias Públicas, Elaboração de Propostas Orçamentárias e Projetos de Lei, junto aos respectivos poderes competentes.

d) A negligência é violência e deve ser combatida como tal. Não deve o Conselheiro Tutelar optar pela manutenção de uma criança ou adolescente em um ambiente de violação, pelo simples fato de lá estarem presentes seus genitores. Fosse isso, retornar-se-ia a doutrina da situação irregular, onde a criança era vista como propriedade dos genitores, sem levar em consideração sua condição de sujeito detentor de garantias constitucionais.

e) Ademais, na análise da prática negligente, verificou-se que o Conselho Tutelar deve considerar a realidade socioeconômico daquele núcleo familiar, sem, no entanto, considerá-la como fator determinante na ocorrência da violação, afinal de contas, não nos parece demais frisar que nem toda família pobre é negligente com seus filhos.

f) Neste mesmo viés, defende-se a responsabilização solidária de pais e mães pela prática de negligência infantil, ainda que se trate de guarda unilateral estabelecida em favor de um dos genitores. Isto porque, mesmo em configuração de guarda unilateral, compete ao outro genitor o dever de vigilância e convivência familiar com esta criança/adolescente, não devendo utilizar-se deste argumento para negligenciar cuidados e atenção ao sadio desenvolvimento do filho. Portanto, ainda que as estatísticas apontem as mães como principais violadoras de direitos dessas crianças e adolescentes, é importante considerar a realidade brasileira no que tange a atribuição de competências parentais.

g) Justamente em razão desse cenário de atribuição de competências parentais pautada na desigualdade de gêneros, faz-se necessário o fortalecimento do combate à negligência infantil, desenvolvendo intervenções de cunho preventivo, tais como oficinas de parentalidade para

conscientização e retomada de responsabilidades parentais. A exemplo do que já ocorre em outras localidades, como em Cingapura, onde a educação e treinamento parental iniciam no ensino médio, através das aulas de "preparação para paternidade/maternidade", bem como de contato direto através do trabalho voluntário de adolescentes com crianças em pré-escolas e centros de atendimento a crianças (KRUG et al., 2002, p.70).

h) Outro modelo de inciativa preventiva consiste na visita aos lares, como no caso do Programa desenvolvido pelo Parent Centre, em Cape Town, África do Sul, onde visitadores de lares são recrutados na comunidade, e submetidos a treinamentos sob a supervisão de assistentes sociais, realizam visitas "mensalmente durante o período pré-natal, semanalmente nos dois primeiros meses após o nascimento, depois a cada duas semanas até a criança completar dois meses de idade e, então, mensalmente até que o bebê complete seis meses" às famílias locais, no intuito de fortalecer a tolerância parental, bem como fornece suporte emocional e socioeconômico àqueles sujeitos (KRUG et al., 2002, p.70).

i) Há também programas como o Homebuilders (Construtores de Lares), desenvolvido nos Estados Unidos, que consiste em um programa domiciliar intensivo de intervenção em crises familiares e educação para superá-las. As famílias que têm uma ou mais crianças em perigo eminente de serem colocadas sob custódia são encaminhadas para este programa pelos assistentes estaduais. Por um período de quatro meses, as famílias recebem serviços intensivos de terapeutas que ficam de plantão 24 horas por dia. A ampla extensão dos serviços oferecidos inclui auxílio em relação às necessidades básicas, tais como alimentação e abrigo e em relação à aquisição de novas habilidades (KRUG et al., 2002, p.70).

j) Assim, a atuação do Conselho Tutelar deve abarcar o núcleo familiar como uma totalidade, traçando estratégias de enfrentamento da negligência junto aos genitores ou responsáveis que as praticam; junto às crianças e adolescentes que a sofrem de forma direta; bem como junto aos irmãos e demais familiares que as presenciam e quiçá, as reproduzem.

k) Existem ainda iniciativas de âmbito internacional que tratam de adultos que foram vítimas de violações não denunciadas durante a infância, e que, em razão do silêncio velado, não tiveram oportunidade de ter suas consequências minimizadas. No entanto, ao abarcar esta realidade, ainda que tardiamente, estas políticas públicas evitam a reprodução de condutas negligentes, como mero mecanismo de projeção do sofrimento vivenciado.

l) Por fim, tomando por base as iniciativas acima enumeradas, crer-se na utilização da mediação de conflitos como ferramenta válida para restabelecer conexões fragilizadas pelas práticas negligentes, neste sentido, pode o Conselho Tutelar adotar esta prática no intuito de fortalecer os vínculos parentais, devendo os integrantes dos Conselhos Tutelares receberem

qualificação formal em mediação e conciliação de conflitos, favorecendo que os mesmos atuem de modo mais técnico e eficaz e menos afeto ao senso comum .

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, M.A.; GUERRA, V. N. de A**. Violência psicológica doméstica:** vozes da juventude, laboratório de estudos sobre a criança. PSA/Ipusp: 2001.

EDUCO. **Nativos de la crisis:** los niños de la llave. 2017. Disponível em: https://www.educo.org/Educo/media/Documentos/Prensa/Publicaciones/informe_nativoscrisis_educo_2017.pdf. Acesso em: 03 de janeiro de 2018.

KRUG, E. G. et al. (Org.). **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Geneva: Organização Mundial da Saúde, 2002.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente:** aspectos teóricos e práticos. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MINAYO, M. C. S. Conceitos, teorias e tipologias de violências: a violência faz mal à saúde individual e coletiva. In: NJAINE, K.; ASSIS, S. G. & CONSTANTINO, P. (Orgs.). **Impactos da Violência sobre a Saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. Disponível em: http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_mulher/capacitacao_rede%20/modulo_2/205631-conceitos_teorias_tipologias_violencia.pdf. Acesso em: 15 de fevereiro de 2018.

RUSSO, Gláucia; DANTAS, Juliana; NOGUEIRA, Jéssica; TRINDADE, Hiago. **Da omissão denunciada:** negligência intrafamiliar contra crianças e adolescentes no Creas/Mossoró-RN. In: Revista Ser Social. V. 16, n.34, p.65-90. Universidade de Brasília: 2014.

VÉLEZ, Maria Isabel Álvarez. La protección a la infância en España. In: BIOSCA, Salomé Adroher; FERNANDEZ, Fernando Vidal. **Infancia en España:** nuevos desafios sociales, nuevas respuestas jurídicas. La Universidade Pontificia Comillas: Madrid, 2009. p.73-91.

VERONESE, Josiane Rose Petry. O Estatuto da Criança e do Adolescente: um novo paradigma. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** 25 anos de desafios e conquistas. Saraiva: São Paulo, 2015. p. 21-40.