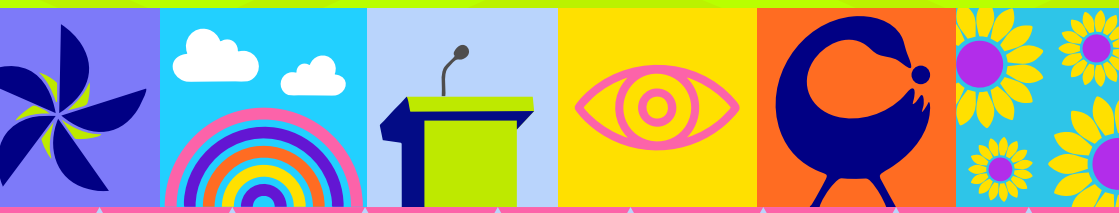
# 13ª CNDCA

## CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

**FORTALECENDO O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

# DOCUMENTO BASE

Brasília/DF, Fevereiro de 2026



# 13ª CNDCA

# 13ª CNDCA

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

## FORTALECENDO O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

# DOCUMENTO BASE

Brasília/DF
Fevereiro de 2026

Realização:

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA
SECRETARIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – SNDCA
MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA – MDHC
GOVERNO FEDERAL

Apoio:

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS – FLACSO BRASIL
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS ÍBERO-AMERICANOS – OEI

# EXPEDIENTE

**Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**

**Ministra**
Macaé Maria Evaristo dos Santos

**Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (SNDCA/MDHC)**

**Secretária**
Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva

**Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**

**Presidente**
Deila do Nascimento Martins Cavalcanti

**Vice-presidente**
Fábio Meirelles Hardman de Castro

**Organização Dos Estados Ibero-Americanos para Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)**

**Diretor e Chefe de Representação da OEI no Brasil**
Rodrigo Rossi

**Coordenadora de Projetos**
Telma Teixeira

**Gerente de Projetos**
Jane Diehl

**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais**

**Diretora**
Rita Gomes do Nascimento

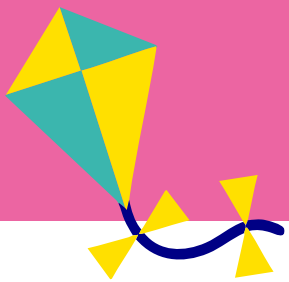
**Programa Temático Desigualdades, Direitos e Governança**
Coordenação: Salete Sirlei Valesan Camba

**Projeto Caravanas pelos Direitos de Crianças e Adolescentes**

**Coordenação-Geral**
Salete Sirlei Valesan Camba

**Coordenação**
Maria Izabel da Silva
Flávia Landucci Landgraf

# ÍNDICE




APRESENTAÇÃO ..... 7

INTRODUÇÃO ..... 10

EIXO 1 - APRIMORAMENTO DOCONTROLE SOCIAL E FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL ..... 19

EIXO 2 - FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES ..... 32

EIXO 3 - PROMOÇÃO DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA ..... 47

EIXO 4 - PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO DAS VIOLÊNCIAS ..... 62

EIXO 5 - PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E PROTEÇÃO DE ADOLESCENTES NO TRABALHO ..... 82

EIXO 6 - APRIMORAMENTO DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS ..... 94

# APRESENTAÇÃO

# APRESENTAÇÃO

A 13ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (13ª CNDCA) acontece em um momento estratégico para o fortalecimento da democracia participativa, da pauta dos direitos humanos e das políticas sociais no Brasil. Convocada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) sob o tema **"Fortalecendo o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e a Democracia Participativa"**, a Conferência propõe uma reflexão coletiva sobre os rumos das políticas de promoção, proteção, defesa e controle social dos Direitos de Crianças e Adolescentes, em um contexto marcado por desafios institucionais, desigualdades persistentes e disputas em torno da efetividade dos direitos.

O Conanda deliberou recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente para realização do Projeto Caravana Pelos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo suas atividades desenvolvidas e resultados gerados no projeto OEI/BRA-16/002 – "Ampliação e Fortalecimento dos Processos e Estratégia de Participação Social em Espaço de Discussão e Proposições Relacionados aos Direitos da Criança e do Adolescente", especificamente desenvolvidas no âmbito da Carta Acordo "Fortalecimento das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e controle social dos Direitos das Crianças e Adolescentes". O tema da Conferência Nacional e os eixos temáticos são resultado de discussões em diversas regiões do país, em parceria com a Flacso Brasil e Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

Agendada para outubro de 2027, a Conferência Nacional é o momento de consolidação de um amplo processo conferencial, que se desenvolve de forma descentralizada nas esferas municipal, estadual e do Distrito Federal. Esse processo envolve a mobilização de gestoras e gestores públicos, trabalhadoras e trabalhadores do SGDCA, organizações da sociedade civil, fóruns, redes, movimentos sociais e, de forma fundamental, crianças e adolescentes, asseguradas condições de participação ativa, protegida e adequada à sua condição de desenvolvimento. Mais do que um evento episódico, as Conferências são um ciclo contínuo de avaliação de políticas públicas e

formulação de propostas. Um espaço em que a sociedade civil e o Estado se encontram, se escutam, trocam informações e criam novas possibilidades para orientar os rumos do País na área da infância e adolescência.

Este documento base compõe o conjunto de instrumentos que sustentam o desenvolvimento do processo da 13ª CNDCA. Elaborado pela Comissão Organizadora da Conferência Nacional e pelo Conanda, ele reúne referências, análises e orientações que têm como objetivo **subsidiar os debates**, apoiar a leitura crítica da realidade e qualificar a elaboração das propostas e deliberações que serão debatidas, desenvolvidas e modeladas no processo conferencial. O documento não pretende esgotar os temas em debate, mas oferecer um ponto de partida que permita aprofundar as reflexões e fortalecer a capacidade de incidência dos e das participantes, respeitada a autonomia dos entes federados e das instâncias deliberativas do processo conferencial.

Ele é também um convite à **leitura ativa e crítica e à mobilização política**. Ao dialogar com seu conteúdo, diferentes sujeitos envolvidos no processo conferencial — gestores e gestoras, integrantes dos Conselhos de Direitos e Tutelares, militantes da área da infância e adolescência, profissionais da rede de atendimento, representantes da sociedade civil, e crianças e adolescentes reconhecidos como sujeitos de direitos — podem ampliar sua compreensão sobre o SGDCA, identificar desafios estruturais e contribuir para a construção de diretrizes que reforcem a democracia, a participação social e a garantia plena dos direitos de todas as crianças e adolescentes no Brasil.

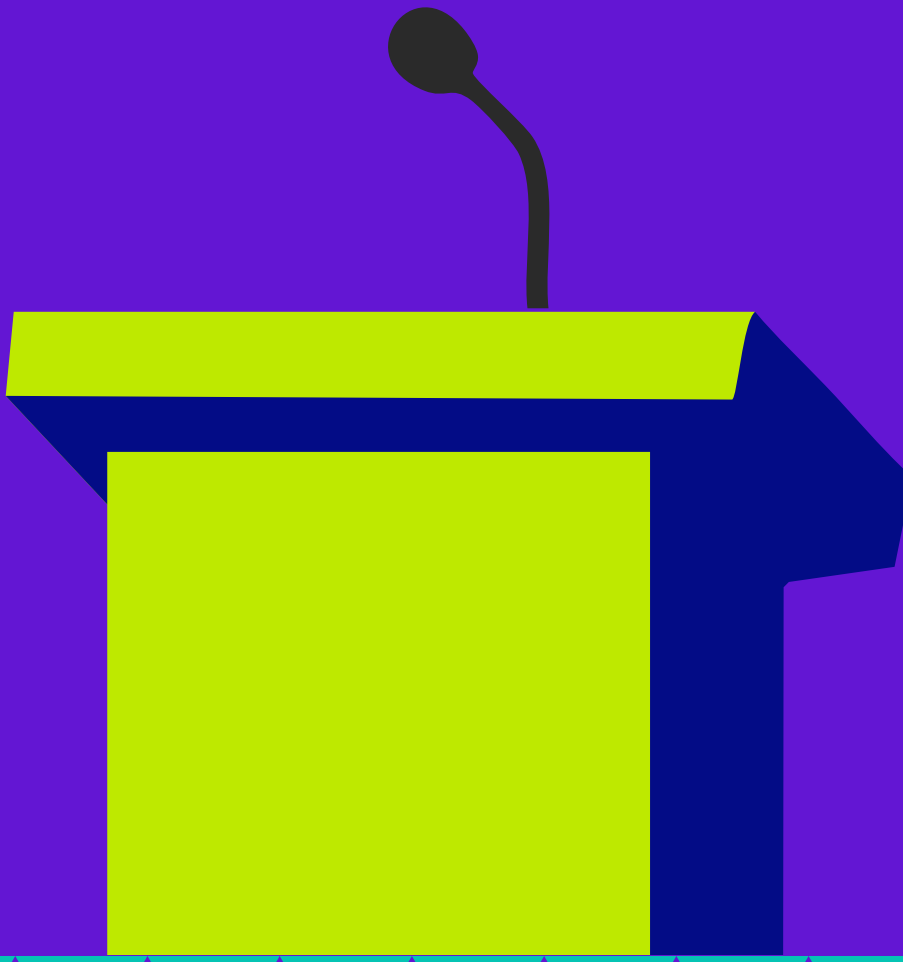
**Deila do Nascimento Martins Cavalcanti**
Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

**Macaé Maria Evaristo dos Santos**
Ministra dos Direitos Humanos e da Cidadania

**Pilar Lacerda**
Secretária Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

RETORNAR AO ÍNDICE

# INTRODUÇÃO



# INTRODUÇÃO

A primeira Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aconteceu em 1995. Desde então, nosso país realizou 12 edições desse processo. Trata-se de um espaço de escuta da sociedade, de troca entre sociedade civil e Estado, e de capilarização de normativas.

### VOCÊ SABIA?

**Normativas** são o conjunto de leis, regras, diretrizes e instrumentos que orientam, regulam e organizam a ação do Estado e das instituições. Elas definem direitos, deveres, procedimentos e padrões a serem seguidos na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Contudo, o processo conferencial ultrapassa a dimensão procedimental, operando como um dispositivo estruturante da democracia participativa por meio do qual diferentes sujeitos políticos organizam, disputam e constroem, de maneira sistemática, uma agenda pública de prioridades para o país.

### VOCÊ SABIA?

A **democracia participativa** é um modelo de organização política que amplia e aprofunda o exercício do governo pelo povo por meio de mecanismos institucionais de participação direta da sociedade na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Ela parte do princípio de que o voto é fundamental, porém não esgota o exercício da cidadania. As Conferências e os Conselhos de Direitos, por exemplo, são espaços de exercício da democracia participativa.

Ao longo desse percurso, são identificados problemas, avaliados resultados, produzidas diretrizes e formuladas proposições que expressam tanto consensos quanto conflitos legítimos em torno do projeto de sociedade e de proteção integral às crianças e adolescentes. Os temas das Conferências Nacionais refletiram as condições e conjunturas sociais dos

RETORNAR AO ÍNDICE

diferentes momentos históricos, trazendo uma análise das políticas e a proposição de ações.

| CONFERÊNCIA | TEMA | ANO |
|---|---|---|
| 1ª CNDCA | Implantando o Estatuto da Criança e do Adolescente | 1995 |
| 2ª CNDCA | Crianças e Adolescentes – Prioridade absoluta | 1997 |
| 3ª CNDCA | Uma década de História, Rumo ao Terceiro Milênio | 1999 |
| 4ª CNDCA | Crianças, Adolescentes e Violência | 2001 |
| 5ª CNDCA | Pacto Pela Paz – Uma Construção Possível | 2003 |
| 6ª CNDCA | Controle Social, Participação e Garantia de Direitos – Por uma política para crianças e adolescentes | 2005 |
| 7ª CNDCA | Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – Um investimento obrigatório | 2007 |
| 8ª CNDCA | Construindo diretrizes da política e do plano decenal | 2009 |
| 9ª CNDCA | Mobilizando, implementando e monitorando a política e o plano decenal de direitos humanos de crianças e adolescentes. | 2012 |

RETORNAR AO ÍNDICE

| CONFERÊNCIA | TEMA | ANO |
|---|---|---|
| **10ª CNDCA** | Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – Fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente | **2016** |
| **11ª CNDCA** | Proteção Integral, Diversidade e Enfrentamento das Violências | **2020** |
| **12ª CNDCA** | A situação dos direitos humanos de crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela Covid-19 – Violações e vulnerabilidades, ações necessárias para reparação e garantia de políticas de proteção integral, com respeito à diversidade | **2024** |

## 13ª CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Esse processo constitui a história do objeto central desta 13ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (13ª CNDCA) que tem como tema **"Fortalecendo o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e a Democracia Participativa"**.

O **Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente** pode ser compreendido como uma estrutura institucional que organiza, integra e articula diferentes instâncias, órgãos e políticas públicas responsáveis por promover, assegurar, defender e controlar a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil.

RETORNAR AO ÍNDICE

O Sistema de Garantia, como também é conhecido, é uma grande casa construída por muitas mãos. Suas paredes foram levantadas por mobilizações sociais, disputas políticas e acordos sociais que modelaram a incorporação dos direitos humanos e dos direitos sociais nas leis e políticas públicas do país. Formalmente instituído em 2006 pela Resolução nº 113 do Conanda, o SGDCA é resultado de uma caminhada de lutas sociais e conquistas de marcos normativos.

### VOCÊ SABIA?

Os princípios da **proteção integral e da prioridade absoluta** nascem do mesmo fundamento: o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Enquanto o primeiro define **o que** deve ser garantido, o segundo indica a **importância e a urgência** com que isso deve ser feito.

A proteção integral indica que todos os direitos – relacionados às diversas dimensões da vida como participação social, cultura, educação, saúde, assistência social, esporte, habitação, segurança alimentar – **devem ser garantidos de forma articulada**. Ou seja, é preciso assegurar condições amplas para que as crianças e adolescentes possam viver com dignidade e desenvolver suas potencialidades. Já a prioridade absoluta define que esses direitos **devem vir à frente dos demais** na ação do Estado e da sociedade, orientando ações, serviços, definições orçamentárias e administrativas.

A Constituição Federal de 1988 – a chamada Constituição Cidadã – é um marco fundamental, pois passou a reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, estabeleceu a **proteção integral** como base desse reconhecimento e definiu que a garantia desses direitos é **prioridade absoluta** e responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Depois, o Estatuto da Criança e do Adolescente, mais conhecido como ECA, regulamenta o que foi disposto na Constituição, definindo direitos, deveres, instrumentos de responsabilização, e a estrutura de órgãos centrais do SGDCA como os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares. E, como não podia deixar de ser, já que foi ele quem instituiu o SGDCA, a própria criação do Conselho Nacional de Direitos de Crianças e Adolescentes (pela Lei nº 8.242/1991) é reconhecida como instância responsável por formular, deliberar e controlar

a política nacional para o setor, fortalecendo o modelo de governança democrática e descentralizada.

Esse grande Sistema tem seus fundamentos em um conjunto de eixos orientados à efetivação dos direitos de crianças e adolescentes: **a promoção, a proteção, a defesa e o controle social**. Para que esses direitos se realizem na prática, o Sistema deve mobilizar um conjunto de **mecanismos estratégicos**, como: a) mecanismos judiciais e extrajudiciais de exigibilidade de direitos; b) financiamento público de atividades de órgãos públicos e organizações sociais de atendimento a direitos; c) formação de operadores do Sistema; d) gerenciamento de dados e informações; e) monitoramento e avaliação das ações públicas de garantia de direitos; e f) mobilização social em favor da garantia de direitos[1].

É uma estrutura institucional complexa, com uma tarefa nada simples, mas muito honrosa: **garantir que todas as crianças e adolescentes de nosso país possam viver com dignidade, se desenvolver de forma integral, e projetar seu futuro com liberdade**.

Ao longo das décadas, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente alcançou muitas conquistas que devem ser reconhecidas. Elas constituem a base para enfrentarmos os desafios que persistem, à altura da ousadia de seus objetivos. **A antiga invisibilidade das infâncias e a lógica punitivista que marcou o período do Código de Menores já não prevalecem da mesma forma**. Por outro lado, o país ainda convive com profundas desigualdades, discriminações e situações de violência. Raça, classe social, deficiência, gênero, orientação sexual, localização geográfica seguem sendo fatores que incidem sobre **as oportunidades que nossos meninos e meninas terão ao longo da vida**[2].

No contexto contemporâneo, o **ambiente digital** constitui um território central na vida de crianças e adolescentes, no qual se expressam tanto

1. Brasil. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). *Resolução do Conanda nº 113/2006*

2. CEDECA-RJ, *Relatório de Pesquisa sobre a Situação dos Direitos da Criança e do Adolescente* (Rio de Janeiro: CEDECA-RJ, 2024).

RETORNAR AO ÍNDICE

oportunidades de participação, aprendizagem e convivência quanto novas formas de violência, discriminação e exclusão. Cabe ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente reconhecer o mundo virtual como espaço de proteção integral, enfrentando a exclusão digital, qualificando o uso seguro das tecnologias e assegurando a escuta e o protagonismo de crianças e adolescentes também nesse ambiente.

Temos como norte a proteção integral, mas para que se torne realidade é preciso avançar na **transversalidade**: os direitos não devem ser tratados de forma isolada por cada política ou setor. Quando isso acontece, as respostas tendem a ser insuficientes e parciais. No mesmo sentido, é preciso aprofundar a **articulação** efetiva entre as instâncias do SGDCA. Isso significa articulação interinstitucional (entre diferentes instituições), intersetorial (entre setores de políticas públicas), interfederativa (entre municípios, Estados, Distrito Federal e União). Nenhuma instituição, sozinha, é capaz de enfrentar a complexidade das violações de direitos.

Um dos pontos-chave para o aprofundamento dessas articulações é a superação da sobreposição e da confusão de papéis entre os diferentes integrantes do SGDCA. A definição objetiva de **responsabilidades e atribuições** é fundamental para superarmos lacunas no atendimento, assim como disputas institucionais e duplicidade de funções. Quando todos sabem quem faz o quê, o trabalho se torna mais eficiente, as intervenções mais coerentes e os resultados mais próximos do que se espera da proteção integral. Por isso, não basta que múltiplos setores e instâncias da sociedade e do Estado atuem: é fundamental que essas ações componham um **conjunto coerente e estruturado**, como um mapa no qual cada política, serviço e instituição sabe onde está, para onde vai e como se conecta às demais. Como o próprio nome diz, deve funcionar como um **sistema**, uma **totalidade formada por subsistemas conectados entre si**. Quando essas conexões não existem, o que se tem são políticas e serviços que coexistem, mas não cooperam[3].

3. As questões abordadas nestes parágrafos estão sinalizadas em Myrian Veras Baptista e dizem respeito, em especial, à necessidade de articulação, clareza de papéis e integração sistêmica no âmbito do SGDCA. Myrian Veras Baptista, *Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos*, Serviço Social & Sociedade, n. 109 (jan. 2012), 179-199.

RETORNAR AO ÍNDICE

Por fim, um aspecto central que deve ser fortalecido é a **participação** e o **controle social**. A efetivação dos direitos de crianças e adolescentes não depende apenas do Estado, mas da capacidade que a sociedade tem de acompanhar, monitorar, sugerir, e cobrar resultados. As Conferências têm, nessa dimensão, um lugar especial e estratégico: elas são pensadas e construídas justamente para serem um espaço de escuta, debate, pactuação e deliberação sobre os direitos de crianças e adolescentes, nas quais é definido aquilo que deve ser priorizado na construção das políticas do campo.

Embora todas as Conferências contribuam para a democracia participativa e o fortalecimento do SGDCA, é na **13ª CNDCA** que essas dimensões ganham destaque especial, estruturando o próprio objetivo geral do processo.

## OBJETIVO GERAL

Sensibilizar, conscientizar e mobilizar a sociedade brasileira para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) visando à promoção, proteção, defesa e controle social das políticas, programas e ações voltadas à infância e adolescência, com base no respeito às diversidades e pluralidades, e no fortalecimento da Democracia Participativa.

A **13ª CNDCA** é organizada em seis eixos estratégicos, que expressam tanto instâncias fundamentais de articulação do SGDCA – como os espaços de participação social e os Conselhos Tutelares – quanto temas nos quais o Sistema exerce um papel decisivo diante de situações de maior vulnerabilidade e violações graves de direitos. Eles também orientam o objetivo específico desta Conferência.

## OBJETIVO ESPECÍFICO

Dialogar e propor iniciativas que garantam a articulação intersetorial para o fortalecimento do SGDCA nos seguintes eixos:

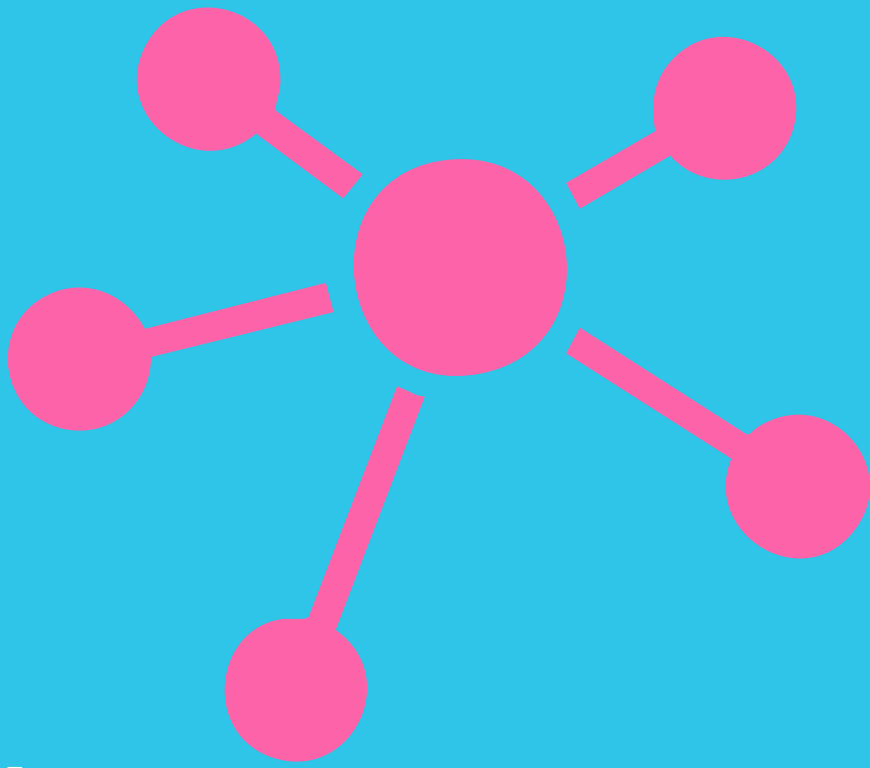
1. Aprimoramento do controle social e fortalecimento da participação social;

RETORNAR AO ÍNDICE

2. Fortalecimento dos Conselhos Tutelares;
3. Promoção da Convivência Familiar e Comunitária;
4. Prevenção e enfrentamento das violências;
5. Prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção de adolescentes no trabalho;
6. Aprimoramento da execução das medidas socioeducativas.

Ao longo desse documento, cada um dos eixos será abordado para apoiar a análise e reflexão dos e das participantes das etapas municipais, territoriais/regionais, estaduais, Distrito Federal e nacional da 13ª CNDCA. O horizonte que dá rumo a esse percurso é o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente e da democracia participativa visando, sobretudo, ampliar a capacidade do país de proteger, promover e garantir direitos de crianças e adolescentes.

As perguntas norteadoras descritas no final de cada eixo servem para orientar, aprofundar e qualificar a discussão. Elas ajudam as pessoas participantes do processo conferencial a refletir de forma organizada, crítica e participativa sobre o conteúdo apresentado, focando nos pontos mais relevantes do conteúdo, convidando a interpretar, questionar, comparar ideias e relacionar o conteúdo com a realidade, auxiliando na elaboração de encaminhamentos e propostas concretas.



# EIXO 1
# APRIMORAMENTO DO CONTROLE SOCIAL E FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

# EIXO 1 - APRIMORAMENTO DO CONTROLE SOCIAL E FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

**VOCÊ SABIA?**

O **controle social** refere-se à participação organizada da sociedade no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, incluindo a fiscalização do uso dos recursos públicos.

Fruto das lutas sociais pela redemocratização do país na década de 80, a Constituição Federal de 1988 prevê um modelo de gestão descentralizada das políticas públicas, articulado à gestão democrática, por meio do **controle social**, nos âmbitos nacional, estadual, Distrito Federal e municipal. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 instituiu um novo arranjo organizacional fundamentado na cooperação entre o Estado e a sociedade civil, com a finalidade de democratizar os processos de decisão e a gestão das políticas públicas.

A partir desse marco, passaram a ser definidos processos de regulamentação da gestão descentralizada nas diversas áreas das políticas públicas. Nesse contexto, foram criados os Conselhos Setoriais, previstos no artigo 204 da Constituição Federal, que se consolidaram como importantes espaços de participação da sociedade civil, garantindo, em sua maioria, o direito à voz e ao voto, com caráter deliberativo sobre as diferentes políticas públicas.

O Ipea define a participação social por meio dos conselhos deliberativos como um mecanismo que permite a participação da sociedade na formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas. Esses conselhos são constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas, e têm como objetivo permitir a participação

da sociedade na definição de prioridades para a agenda política e na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas.

No campo da infância e adolescência, o conceito de participação e controle social ganha centralidade a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente **(Lei nº 8.069/1990)**, que institui a **prioridade absoluta** e reconhece a corresponsabilidade, **atribuição compartilhada de deveres**, segundo a qual a proteção integral não é responsabilidade exclusiva de um único ator, mas resulta da atuação articulada e complementar dos entes estatais, das famílias e da sociedade civil, respeitadas as competências legais de cada um, para a garantia dos direitos da criança e do adolescente. Trata-se de um processo político e democrático, orientado pelos direitos humanos, pela equidade e pelo reconhecimento das diversidades, que busca transformar marcos legais em direitos efetivamente garantidos nos territórios.

Nesse sentido, o aprimoramento do controle social demanda o reconhecimento explícito das desigualdades raciais, étnicas, territoriais e capacitistas, bem como a promoção da participação qualificada de pessoas negras, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, comunidades quilombolas, povo Romani/Povo Cigano do Brasil, pessoas com deficiência e LGBTQIAPN+ nos processos decisórios, instâncias colegiadas e eventos participativos do SGDCA. A ausência desses grupos nos espaços de deliberação fragiliza a representatividade, limita a leitura das violações de direitos e compromete a formulação de estratégias adequadas às suas especificidades culturais, territoriais e organizativas e a efetividade das políticas públicas voltadas à proteção integral.

Assim se constituiu **o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)** que se estrutura a partir da articulação entre instâncias de **promoção, proteção, defesa, controle social e deliberação de direitos**, envolvendo Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário, políticas setoriais, crianças, adolescentes e organizações da sociedade civil. Dessa forma, no campo do controle social, avançamos no reconhecimento do controle social como princípio democrático e na ampliação de espaços formais de incidência,

RETORNAR AO ÍNDICE

na institucionalização da participação social com o fortalecimento da incidência política da sociedade civil, produzindo posicionamentos críticos e ampliando o diálogo com instâncias nacionais e internacionais e participação de crianças e adolescentes como protagonistas das suas necessidades.

Ao longo das últimas décadas, a institucionalização do SGDCA ampliou de forma significativa os espaços formais de participação e controle social, em consonância com princípios democráticos e de direitos humanos. Esse processo se consolida historicamente com a existência de **Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente** em todos os municípios brasileiros, permitindo um monitoramento mais próximo das políticas públicas locais e nacionais.

### VOCÊ SABIA?

As Resoluções do Conanda têm caráter normativo e vinculante, conforme a Lei nº 8.242/1991, que instituí o Conselho como órgão deliberativo da política nacional dos direitos da criança e do adolescente. Elas orientam e vinculam a atuação dos entes federativos e do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo referência obrigatória para a formulação e a indução de políticas públicas voltadas à proteção integral de crianças e adolescentes.

Os **Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**, em especial, constituem o principal espaço de exercício do controle social das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes. São instâncias paritárias, atuando na ampliação do marco normativo e no reconhecimento da intersetorialidade como princípio de atuação com atribuições de deliberação, normatização, monitoramento e gestão dos **Fundos da Infância e Adolescência (FIA)**.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[4], praticamente todos os municípios brasileiros contam com Conselhos de Direitos voltados à temática da infância e da adolescência: são 5.427

4. IBGE, *Censo Demográfico 2022: Resultados Preliminares* (Rio de Janeiro: IBGE, 2022).

**RETORNAR AO ÍNDICE**

entre os 5.570 municípios existentes. Desses, 5.352 possuem conselhos em funcionamento e 5.119 apresentam composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo. Do total de Conselhos constituídos, segundo o mesmo estudo, 4.958 possuem caráter deliberativo e 3.794 exercem função fiscalizadora.

A criação e implementação dos Conselhos de Direitos foi impulsionada por resoluções do Conanda, entre elas, a Resolução nº 105, de 2005, que estabeleceu os parâmetros para a criação e funcionamento desses Conselhos, e as Resoluções nº 106/2005, 116/2006 e 137/2010 que ajustaram e complementaram esses parâmetros, fortalecendo o papel dos Conselhos como instâncias deliberativas e fiscalizadoras.

O fortalecimento da democracia participativa pressupõe o reconhecimento de que sua atuação não se limita à consulta, mas envolve **processos efetivos de deliberação, normatização e controle social**. Nesse sentido, os Conselhos de Direitos e as Conferências constituem **instâncias legítimas de decisão**, responsáveis não apenas por formular e orientar, mas também por **normatizar, acompanhar e fiscalizar** as políticas públicas.

Já no ano seguinte, em 2023[5], o censo indicou a existência de mais de 85 mil conselheiros em atividade no país e que 4.387 municípios realizam capacitações dos conselheiros. Destes, contudo, apenas 23% as fazem periodicamente. Os outros 77% o fazem ocasionalmente.

Em relação à formação, a **Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (ENDICA)** – constituída por normativas do Conanda na **Política Nacional de Formação Continuada** instituída pela Resolução nº 244/2024 – representa outro avanço ao qualificar conselheiros e conselheiras de direitos e tutelares, integrantes do Comitê de Participação de Adolescentes (CPA) e demais atores do sistema, fortalecendo capacidades técnicas, políticas e éticas essenciais para a promoção e a defesa de direitos em contextos diversos. Somam-se aos esforços nessa direção, a existência de 21 Escolas Estaduais.

5. IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2023* (Rio de Janeiro: IBGE, 2024).

RETORNAR AO ÍNDICE

## VOCÊ SABIA?

O PPA, a LDO e a LOA formam o ciclo oficial de planejamento e orçamento público no Brasil.

- **PPA** (Plano Plurianual) define, a cada quatro anos, os **programas e objetivos do governo**.
- **LDO** (Lei de Diretrizes Orçamentárias) define, todo ano, quais prioridades do PPA entram no **orçamento**.
- **LOA** (Lei Orçamentária Anual) detalha **quanto dinheiro será destinado a cada política pública**.
- Quem propõe esses instrumentos é o **Poder Executivo** (governo). Quem debate, emenda e aprova é o **Poder Legislativo** (Congresso, Assembleias e Câmaras Municipais). Esse ciclo conecta **planejamento, decisão política e execução financeira**, permitindo que a sociedade acompanhe se as prioridades declaradas pelo governo estão, de fato, sendo financiadas.

O controle social do **orçamento público** é elemento estruturante para a efetivação da prioridade absoluta. Instrumentos como o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, bem como os F**undos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA)**, devem ser acompanhados pelas instâncias do SGDCA e pela sociedade civil. Em um país com cerca de **48 milhões de crianças e adolescentes (IBGE)**[6], a análise orçamentária revela desigualdades na alocação e execução dos recursos, evidenciando que a existência de marcos legais não garante, por si só, o financiamento adequado das políticas. Quanto ao orçamento, no âmbito do SGDCA avançamos na **criação de fundos específicos, no reconhecimento do orçamento como campo de disputa política e na ampliação da transparência pública**.

De acordo com levantamento realizado pela Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (SNDCA/MDHC) e o Conanda[7], em outubro de 2025

6. IBGE, Censo Demográfico 2022.

7. Brasil, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, *Painel – FDCA: Municípios Cadastrados no MDHC* (Brasília, 2025).

**RETORNAR AO ÍNDICE**

existiam 3.304 fundos regularizados, 1.326 com cadastros inconsistentes e 482 em regularização. O levantamento indica ainda que 936 municípios não possuem fundos constituídos.

**VOCÊ SABIA?**

"O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos: II – opinião e expressão; V – participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação; e VI – participar da vida política, na forma da lei" (Artigo 16 do ECA).

Outro aspecto importante para o fortalecimento do controle social e aprimoramento da democracia é a participação de crianças e adolescentes nos espaços de discussão de políticas públicas.

O direito à participação de crianças e adolescentes constitui um dos quatro princípios fundamentais da Convenção sobre os Direitos da Criança. Em razão de sua relevância, esse direito também foi incorporado ao artigo 16 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ao longo desses anos, o Conanda fortaleceu os mecanismos de participação de crianças e adolescentes nos processos decisórios do órgão, assim como no próprio processo das Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente.

No campo normativo, destacam-se marcos importantes promovidos pelo Conanda para fortalecer a participação juvenil. A inclusão no Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes[8], do Eixo 3 do Objetivo Estratégico 6.1, e a Diretriz 6 que dispõe sobre "promover o protagonismo e a participação de crianças e adolescentes nos espaços de convivência e de construção da cidadania, inclusive nos processos de formulação, deliberação, monitoramento e avaliação das políticas públicas" e as Resoluções nº 159/2013, nº 191/2017, nº 198/2017, nº 201/2017 e nº 266/2025 institucionalizaram os **Comitês de Participação de Adolescentes (CPA)**, reconhecendo adolescentes como

8. Brasil, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), *Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (2011–2020): Documento Preliminar para Consulta Pública* (Brasília, 2010).

RETORNAR AO ÍNDICE

sujeitos de direitos e atores políticos no processo de controle social. Esses instrumentos ampliaram a legitimidade e a diversidade de vozes nas instâncias deliberativas do SGDCA.

Nesse sentido, o aprimoramento do controle social demanda o reconhecimento explícito das desigualdades raciais, étnicas, territoriais e capacitistas, bem como a promoção da participação qualificada de pessoas negras, povos indígenas, comunidades quilombolas, povo Romani/ Povo Cigano do Brasil, povos e comunidades tradicionais e pessoas com deficiência nos processos decisórios, instâncias colegiadas – Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes, Comitê de Participação de Crianças e Adolescentes (CPA) e eventos participativos do SGDCA, a exemplo das conferências. A ausência desses grupos nos espaços de deliberação fragiliza a representatividade, limita a leitura das violações de direitos e compromete a efetividade das políticas públicas voltadas à proteção integral.

Outro aspecto importante relativo ao fortalecimento do controle social e do SGDCA é a criação dos Fóruns de Direitos de Crianças e Adolescentes.

O **Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA)**, constituído no contexto da redemocratização, representa uma articulação estratégica da sociedade civil na incidência política e no fortalecimento do controle social nos âmbitos nacional e estaduais. Sua atuação contribui para a defesa do ECA, para o enfrentamento de retrocessos e para a qualificação do debate público sobre os direitos da infância e da adolescência, articulando organizações, fóruns estaduais e espaços de participação institucional.

Dados demográficos e sociais reforçam a importância desses avanços: em 2022, o Brasil contava com mais de **51,7 milhões de pessoas entre 0 e 18 anos** (25,4% da população), recorte da primeira infância, de 0-6 anos, **18,1 milhões de crianças** (8,9% da população) no país[9], indicando a amplitude do público que deve ser garantido em direitos e participação social.

9. IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2022. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023.

No entanto, apesar dos avanços, encontramos desafios que necessitam de atenção e urgência no âmbito do controle social.

Os registros de violências contra crianças e adolescentes em 2022 como **54.490 ocorrências de violência sexual** e **126.013 casos de violência interpessoal (Disque 100)**[10], mostram que, mesmo com a ampliação de espaços de participação e controle social, persistem obstáculos para que as deliberações dos conselhos, inclusive as propostas do CPA, sejam incorporadas de forma integral nas políticas públicas[11].

Observam, também, **desigualdades significativas entre grupos sociais**, pois dados sobre violência sexual e violência interpessoal mostram que meninas e população negra são desproporcionalmente afetadas, reforçando a necessidade de abordagens interseccionais no controle social (Atlas da Violência)[12]. Além disso, desafios institucionais como a **fragilidade de autonomia dos conselhos**, insuficiência de recursos, lacunas metodológicas para participação efetiva e desigualdades na implementação das resoluções do Conanda dificultam que o controle social alcance sua potencialidade transformadora em todos os territórios.

Somam-se a esse contexto os **desequilíbrios, as desigualdades e as disparidades** de poder, o acesso desigual à informação, limitações na influência real sobre decisões governamentais, fragilidades na estrutura e autonomia dos Conselhos de Direitos, a baixa implementação do CPA nos Conselhos de Direitos, a fragilidade na articulação entre as instâncias do SGDCA, e dificuldades na implementação das deliberações e no acompanhamento das políticas.

**No campo orçamentário, os desafios** estão na incidência efetiva sobre decisões orçamentárias e prioridades governamentais, o subfinanciamento

---

10. O Disque Direitos Humanos (Dique 100) é um serviço de utilidade pública do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, conforme previsto no Decreto nº 10.174, de 13 de dezembro de 2019, destinado a receber demandas relativas a violações de Direitos Humanos, especialmente as que atingem populações em situação de vulnerabilidade social.

11. Brasil, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, *Disque Direitos Humanos (Disque 100)* (Brasília, s.d.).

12. IPEA e FBSP, *Atlas da Violência 2023* (Brasília; São Paulo: IPEA; FBSP, 2023).

RETORNAR AO ÍNDICE

das políticas da infância, a baixa execução do orçamento público e a limitada vinculação entre deliberações participativas e decisões fiscais.

**Quanto aos Fóruns, os desafios** perpassam pela manutenção da sustentabilidade política e institucional e pela ampliação da capilaridade territorial.

A superação dos desafios do controle social no campo dos direitos da criança e do adolescente exige o enfrentamento direto dos **desequilíbrios e disparidades de poder**, por meio do fortalecimento da paridade, da transparência e do acesso qualificado à informação, garantindo condições reais de participação da sociedade civil e dos adolescentes nos processos decisórios.

Para isso, é fundamental investir na **formação continuada** de integrantes dos Conselhos e participantes do SGDCA, na produção de informações acessíveis e na institucionalização de mecanismos que assegurem que as contribuições dos espaços participativos influenciem efetivamente as decisões governamentais.

Recomenda-se formação obrigatória para conselheiros e conselheiras de direitos, e tutelares e demais atores do SGDCA sobre os direitos dos povos originários e comunidades tradicionais, incluindo a história e cultura do povo Romani/Povo Cigano do Brasil e o enfrentamento ao anticiganismo.

O fortalecimento dos **Conselhos de Direitos** passa pela ampliação de sua **autonomia política, administrativa e financeira**, pelo aprimoramento de sua estrutura de funcionamento e pela **implementação efetiva do Comitê de Participação de Adolescentes (CPA)** como dimensão permanente do controle social.

Paralelamente, torna-se necessário intensificar a **articulação entre as instâncias do Sistema de Garantia de Direitos (SGDCA)**, estabelecendo fluxos de diálogo, monitoramento e corresponsabilização que favoreçam a implementação das deliberações e o acompanhamento contínuo das políticas públicas nos territórios.

**RETORNAR AO ÍNDICE**

No âmbito dos **Fóruns de Direitos**, os encaminhamentos devem priorizar a **sustentabilidade política e institucional**, por meio do fortalecimento das redes, da diversificação de estratégias de articulação e da ampliação da capilaridade territorial, garantindo maior representatividade e incidência nos diferentes contextos regionais.

Já no campo **orçamentário**, impõe-se o fortalecimento do controle social sobre o ciclo do orçamento público, com incidência qualificada sobre o planejamento, a alocação e a execução dos recursos, de modo a enfrentar o subfinanciamento das políticas da infância e adolescência, ampliar a execução orçamentária e assegurar a vinculação efetiva entre deliberações participativas e decisões fiscais, materializando, na prática, o princípio da prioridade absoluta.

O **controle social** no campo dos direitos da criança e do adolescente **constitui expressão do poder político da sociedade civil, exercido por meio dos conselhos de direitos e das conferências**, com caráter deliberativo, normativo e indutor de políticas públicas, conforme a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei nº 8.242/1991. **Trata-se de um pilar da democracia participativa**, e não de instância meramente consultiva ou administrativa, sendo essencial para a efetivação da proteção integral e da prioridade absoluta.

Nos últimos anos, **esse papel tem sido diretamente ameaçado por iniciativas legislativas e práticas institucionais** que buscam **esvaziar** o funcionamento do Conanda e fragilizar o Sistema de Garantia de Direitos. Destacam-se Projetos de Decreto Legislativo como o PDL nº 132/2025, que **pretende suprimir o caráter deliberativo do Conselho**, e o PDL nº 3/2025, com diversos apensados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que busca **sustar os efeitos da Resolução nº 258/2024**, além de outros PDLs voltados à suspensão de resoluções estratégicas do Conanda **nas áreas de proteção contra a violência sexual, comunicação mercadológica abusiva, sistema socioeducativo e comunidades terapêuticas**. Soma-se a isso o desrespeito recorrente às deliberações das conferências e às resoluções do Conanda.

RETORNAR AO ÍNDICE

Importante ressaltar que para o aprimoramento do controle social e fortalecimento da participação social precisamos incluir diretrizes para que conferências, conselhos e CPAs adotem metodologias específicas para povos e comunidades tradicionais, garantindo: mediação cultural acessibilidade linguística e comunicacional, ambientes seguros e livres de discriminação e respeito às formas próprias de organização comunitária.

## PERGUNTAS NORTEADORAS

1. Quais mudanças institucionais e políticas são necessárias para enfrentar os desequilíbrios de poder e assegurar acesso equitativo à informação, bem como garantir a participação efetiva da sociedade civil e dos adolescentes com influência real nas decisões públicas?
2. Como fortalecer a estrutura, a autonomia e a capacidade deliberativa dos Conselhos de Direitos, de modo que possam exercer plenamente seu papel na formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes?
3. Como assegurar a implementação efetiva do CPA e garantir que suas contribuições sejam incorporadas de forma sistemática nas decisões e políticas dos Conselhos de Direitos e demais instâncias do SGDCA?
4. De que maneiras as instâncias do SGDCA podem fortalecer sua articulação institucional e territorial para assegurar que as deliberações participativas se convertam em ações concretas, com mecanismos claros de implementação, monitoramento e avaliação, capazes de gerar impactos mensuráveis nos territórios?
5. Quais estratégias podem garantir a sustentabilidade política e institucional dos Fóruns de Direitos, ampliando sua capilaridade territorial e consolidando sua capacidade de incidência tanto no âmbito nacional quanto local?

**RETORNAR AO ÍNDICE**

6. Como ampliar a incidência do controle social sobre o orçamento público para enfrentar o subfinanciamento da infância, melhorar a execução orçamentária e vincular efetivamente as decisões fiscais às deliberações participativas?
7. Como proteger institucionalmente as deliberações do Conanda?
8. Como reagir coletivamente às tentativas de retrocessos legislativos e normativos?

RETORNAR AO ÍNDICE

# EIXO 2
# FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES

# EIXO 2 - FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES

Instituídos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, os **Conselhos Tutelares (CTs)** constituem órgãos permanentes, autônomos e não jurisdicionais, responsáveis por zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes no âmbito municipal. Sua criação representou um marco na consolidação da doutrina da proteção integral, ao **romper com o modelo tutelar e punitivo do Código de Menores e afirmar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos**.

Inseridos no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos Tutelares atuam de forma descentralizada e territorializada, articulando demandas locais às políticas públicas e aos serviços das áreas de saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho, segurança e justiça. Apesar de sua centralidade institucional, a literatura aponta desafios persistentes à efetividade de sua atuação, como limitações estruturais, fragilidade da articulação intersetorial e insuficiência de suporte técnico e formativo.

A autonomia desses órgãos configura um atributo estratégico para a defesa de direitos, permitindo aos conselheiros, enquanto **"burocratas de nível de rua"[13], identificar demandas emergentes e tensionar a implementação das políticas públicas**. No entanto, o pleno exercício desse papel depende de investimentos contínuos, orientados por critérios de equidade, especialmente em contextos municipais marcados por desigualdades territoriais, raciais, étnicas e sociais, que incidem de forma desproporcional sobre crianças e adolescentes negros, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, LGBTQIAPN+ e pessoas com deficiência.

13. Termo de políticas públicas usado para descrever aqueles que estão na linha de frente da implementação das políticas.

RETORNAR AO ÍNDICE

A consolidação dos CTs como órgãos centrais do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente ocorre de forma articulada ao fortalecimento de sua infraestrutura institucional, à qualificação permanente das pessoas que são conselheiras e ao desenvolvimento de instrumentos de informação e gestão, entre os quais se destaca o **Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)**.

Criado em 1996, no contexto de implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da doutrina da proteção integral, o SIPIA foi concebido como ferramenta estratégica para operacionalizar a atuação do Estado frente às situações de ameaça e violação de direitos de crianças e adolescentes, permitindo o **registro sistemático, o acompanhamento dos atendimentos e a produção de informações qualificadas para a formulação de políticas públicas**.

Ao longo de sua trajetória, o SIPIA consolidou-se como instrumento fundamental de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas de infância e adolescência, ao possibilitar a construção de diagnósticos territoriais e nacionais e ao favorecer a articulação intersetorial entre os diversos integrantes do SGDCA. No âmbito local, seu uso está diretamente vinculado à atuação cotidiana dos Conselhos Tutelares, exigindo condições adequadas de infraestrutura física, administrativa e tecnológica, bem como formação continuada de seus agentes, de modo a assegurar a qualidade dos registros, a proteção dos dados e a utilização estratégica das informações produzidas.

Nesse sentido, o fortalecimento institucional dos Conselhos Tutelares constitui condição indissociável da efetividade do SIPIA. A ampliação de recursos humanos qualificados, o acesso a apoio técnico especializado, a disponibilização de equipamentos e instalações compatíveis com o exercício das atribuições legais e o investimento sistemático na formação inicial e continuada de integrantes dos conselhos são elementos estruturantes para a consolidação de uma atuação qualificada, ética e alinhada à complexidade das situações enfrentadas nos territórios. Paralelamente, a legitimidade desses órgãos é reforçada por processos democráticos e transparentes de escolha das pessoas que o integram, assegurando representatividade social e vínculo com as comunidades locais.

**RETORNAR AO ÍNDICE**

Esse processo foi sustentado por um conjunto progressivo de marcos normativos. A Resolução nº 75/2001 do Conanda estabeleceu parâmetros iniciais para a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, posteriormente atualizados pela Resolução nº 139/2010, que definiu critérios populacionais e requisitos mínimos de infraestrutura. A Lei nº 12.696/2012 representou um avanço estrutural ao alterar dispositivos do ECA, **ampliando o mandato de integrantes dos conselhos, assegurando direitos trabalhistas e previdenciários** e estabelecendo a obrigatoriedade de previsão orçamentária municipal para o funcionamento dos Conselhos e para a formação continuada de seus integrantes. Em diálogo com essa legislação, a Resolução nº 170/2014 **instituiu o processo de escolha unificado em âmbito nacional, fortalecendo a legitimidade institucional desses órgãos**.

A Resolução nº 231/2022, do Conanda, atualizou e consolidou diretrizes relativas ao processo de escolha, ao funcionamento e às atribuições dos Conselhos Tutelares, reafirmando sua natureza permanente, autônoma e não jurisdicional, bem como reforçando a obrigatoriedade de condições adequadas de infraestrutura, apoio administrativo e formação continuada das(os) conselheiras(os), em consonância com os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta.

No campo da infraestrutura e da gestão, a ação nacional de equipagem dos Conselhos Tutelares, iniciada a partir de 2012, resultou na distribuição de 1.489 conjuntos de equipamentos entre 2013 e 2016, ampliando significativamente a capacidade operacional desses órgãos[14]. Essa iniciativa dialoga diretamente com as demandas de uso do SIPIA, ao prover condições materiais mínimas para o registro e o monitoramento sistemático dos atendimentos. Em continuidade a essa agenda, a Resolução nº 178/2016 do Conanda **reconheceu formalmente o SIPIA como instrumento essencial de planejamento, gestão e controle social**, orientando os entes federativos quanto às responsabilidades institucionais para sua implantação e funcionamento.

14. Weslley da Silva Rodrigues, *Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes: Avaliação de Impacto da Ação de Equipagem dos Conselhos Tutelares Brasileiros* (Dissertação de Mestrado Profissional, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2022).

RETORNAR AO ÍNDICE

Mais recentemente, o Decreto nº 11.919/2024 instituiu o programa EQUIPADH+, reforçando a modernização da política pública estruturante voltada à aquisição e à doação de bens e equipamentos destinados a apoiar o funcionamento institucional dos Conselhos Tutelares e demais órgãos e entidades públicas que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos humanos, com especial atenção à superação de desigualdades territoriais e ao fortalecimento das capacidades estatais no nível local. O Programa possui caráter permanente e interfederativo, orientando-se pelos princípios da transparência, da equidade, da eficiência administrativa e da indução de boas práticas de gestão pública.

Regulamentado pela Portaria Nº 222/2024, e operacionalizado conforme as regras estabelecidas pela Resolução nº 2/2024, o EQUIPADH+ organiza-se em fases sucessivas e articuladas, compreendendo: o credenciamento, que habilita os usuários e as instituições a acessarem o sistema do Programa; a adesão às políticas temáticas, realizada conforme cronogramas específicos publicados pelas unidades responsáveis; e a etapa de habilitação e classificação dos entes participantes, baseada em critérios técnicos e objetivos previamente definidos.

A utilização regular e qualificada do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) é um elemento relevante para a pontuação e a priorização dos Conselhos Tutelares no processo de seleção para o recebimento dos equipamentos.

A maior parte das aquisições realizadas no âmbito do Programa é viabilizada por meio de recursos provenientes de emendas parlamentares, o que reforça o diálogo interfederativo e amplia o alcance das políticas de direitos humanos nos territórios, ao mesmo tempo em que fortalece o papel estratégico dos Conselhos Tutelares no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Na última década, a ação nacional de equipagem dos Conselhos Tutelares viabilizou a distribuição de aproximadamente 20 mil bens e equipamentos, ampliando as condições materiais para o funcionamento desses órgãos em âmbito municipal.

**RETORNAR AO ÍNDICE**

No âmbito da gestão federal, o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) foi instituído e regulamentado pela Portaria nº 1.177/2025, do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), que dispõe sobre a sua governança, gestão, manutenção e atualização no âmbito do Ministério. A referida Portaria estabelece o SIPIA como sistema oficial destinado ao registro das informações relacionadas à atuação dos Conselhos Tutelares, define as competências e responsabilidades institucionais quanto à sua administração e utilização, bem como fixa diretrizes para o tratamento, a proteção e a segurança dos dados, em conformidade com a legislação vigente. O ato normativo também disciplina os arranjos de gestão do sistema no âmbito federal, assegurando sua operacionalização contínua e sua atualização permanente, em consonância com as políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A atualização tecnológica do SIPIA, implementada em 2024, reforça essa integração ao incorporar funcionalidades como a interoperabilidade com sistemas do Governo Federal por meio da plataforma Gov.br, o armazenamento de dados em nuvem, a disponibilização de painéis de monitoramento em tempo real, a adequação às exigências da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)[15] e melhorias de usabilidade. Essas inovações ampliam a capacidade do Sistema de subsidiar decisões baseadas em evidências, tanto no âmbito da gestão pública quanto do controle social.

A formação de conselheiros e conselheiras constitui outra dimensão central desse processo, historicamente articulada às deliberações dos Conselhos de Direitos e das Conferências da Criança e do Adolescente, que reconhecem o papel do Conanda na indução de políticas formativas e na qualificação da atuação no território. Esse percurso culmina na Resolução nº 244/2024, que institui a **Política Nacional de Formação Continuada do SGDCA** e consolida **a Escola Nacional dos Direitos da**

15. A lei estabelece uma série de obrigações para as organizações em relação à coleta, armazenamento, uso, compartilhamento e proteção dos dados pessoais, e prevê sanções em caso de descumprimento, como multas e outras penalidades.

**Criança e do Adolescente (ENDICA)**, fortalecendo a institucionalização, a coordenação e a sustentabilidade das ações formativas, em diálogo direto com instrumentos de gestão e informação como o SIPIA.

Nesse cenário, a Resolução nº 244/2024, estruturou a ENDICA como uma política pública nacional que se desdobra em dois eixos formativos integrados: a Escola Nacional de Conselhos (EC), voltada à educação permanente de integrantes dos conselhos tutelares e de direitos, equipes técnicas, responsáveis pela gestão pública e demais profissionais que atuam no Sistema de Garantia de Direitos e a Escola Nacional de Socioeducação (ENS), responsável pela formação continuada das equipes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), com foco no aprimoramento técnico, ético e operacional das práticas socioeducativas.

No âmbito estadual, as Escolas Estaduais de Conselhos representam o braço descentralizado dessa estratégia, responsável por garantir que a formação continuada alcance, de maneira capilarizada e permanente, os e as profissionais que atuam diretamente na promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Em parceria com instituições públicas de ensino superior e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), o projeto prevê a criação de uma Escola de Conselhos em cada estado, garantindo oferta contínua e eficaz de formação, alinhada às normativas vigentes, às práticas atualizadas e às necessidades concretas das redes locais de proteção. Nos anos de 2024 e 2025, as parcerias estaduais vigentes com a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente possibilitaram a formação de mais de 9 mil profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, ampliando significativamente a capacidade técnica e institucional das redes locais de proteção nos territórios.

Essas escolas desempenham um papel fundamental na formação de conselheiros e conselheiras e demais integrantes do SGD, contribuindo para:

- qualificação profissional: formação contínua de integrantes

dos conselhos, garantindo que estejam sempre atualizados quanto às legislações, políticas públicas e práticas adequadas para a proteção dos direitos das crianças e adolescentes;

- fortalecimento do SGD: assegura que os integrantes dos conselhos possam articular melhor as redes de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, promovendo uma atuação intersetorial e integrada;
- implementação de políticas públicas: facilita a implementação de políticas públicas eficazes e o estabelecimento de protocolos e fluxos de atendimento ao nível municipal e estadual;
- sustentabilidade e continuidade: facilita o desenvolvimento de uma cultura de formação continuada entre integrantes dos conselhos, fundamental para a continuidade e sustentabilidade das ações do SGD a longo prazo.

Por fim, destaca-se a participação dos Conselhos Tutelares nos processos de elaboração, execução e monitoramento do orçamento público, conforme previsto no inciso IX do artigo 136 do ECA[16]. Essa atribuição articula-se diretamente à produção de dados e diagnósticos oriundos do SIPIA e reforça o papel estratégico desses órgãos na defesa da adequada alocação de recursos para as políticas de infância e adolescência e para o seu próprio funcionamento. A integração entre fortalecimento institucional, produção de informações qualificadas e participação democrática evidencia o SIPIA e os **CTs como pilares indissociáveis[17] da efetivação da proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil**.

O panorama contemporâneo dos Conselhos Tutelares no Brasil evidencia a coexistência de avanços institucionais e desafios estruturais persistentes, fortemente condicionados pela formação de integrantes dos conselhos,

16. Brasil, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, *Estatuto da Criança e do Adolescente* (Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1990).

17. A doutrina da proteção integral, a prioridade absoluta, a corresponsabilidade (família, sociedade e Estado), a autonomia e a não jurisdicionalidade são pilares, considerados "indissolúveis" porque a eficácia da atuação do Conselho Tutelar depende da aplicação simultânea e interligada de todos eles, visando sempre o melhor interesse da criança e do adolescente.

RETORNAR AO ÍNDICE

pela disponibilidade de infraestrutura e pela articulação com as políticas públicas no âmbito do SGDCA. Dados do IBGE[18] indicam que praticamente todos os municípios brasileiros possuem ao menos um Conselho Tutelar, embora a maioria daqueles com até 100 mil habitantes conte apenas com uma unidade. **Segundo o ObservaDH, cerca de 42% dos CTs foram criados na última década**, o que revela expansão recente, ainda que acompanhada de desigualdades territoriais na distribuição e capacidade institucional[19].

No que se refere à participação social, **o processo de escolha de 2023 registrou aumento expressivo no número de votantes em relação a 2019**, com crescimento médio de 36%, embora o comparecimento ainda seja reduzido, atingindo cerca de 8% da população apta, com variações regionais significativas. Municípios menores apresentaram maior engajamento, enquanto localidades com maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) registraram menor participação[20].

Estudos qualitativos apontam que, apesar da diversidade do perfil das conselheiras e dos conselheiros, incluindo significativa presença feminina e experiência prévia com infância e adolescência, persistem práticas marcadas por abordagens assistencialistas e pela responsabilização das famílias pelas violações de direitos, em detrimento da análise das insuficiências das políticas públicas e das redes de proteção[21]. Tal dinâmica pode limitar a atuação intersetorial e tensionar o papel dos CTs enquanto instâncias de garantia de direitos, aproximando-os de lógicas tutelares superadas pelo ECA.

No campo da infraestrutura, a literatura aponta consenso quanto à insuficiência de recursos materiais, humanos e institucionais para responder à complexidade das demandas, incluindo a escassez de

18. IBGE, *Perfil dos Municípios Brasileiros: 2023*, 2024

19. ObservaDH, *CA – Conselhos Tutelares* (Brasília, 2024).

20. ObservaDH, CA – Conselhos Tutelares, 2024.

21. Katia Regina Frizzo e Jorge Castellá Sarriera, Práticas Sociais com Crianças e Adolescentes: O Impacto dos Conselhos Tutelares, *Psicologia: Ciência e Profissão 26*, n. 2 (2006).

**RETORNAR AO ÍNDICE**

serviços de retaguarda e de vagas em políticas de acolhimento[22]. No que concerne às medidas protetivas de acolhimento, a capacitação continuada de integrantes dos conselhos tutelares é fundamental para qualificar as decisões relacionadas aos acolhimentos emergenciais, garantindo que essa medida seja aplicada apenas em situações excepcionais, a partir de critérios técnicos, legais e seja realizada de forma humanizada. Esse preparo contínuo fortalece a capacidade de avaliação de risco, a articulação com a rede de proteção e o respeito ao direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária, evitando separações familiares desnecessárias ou prolongadas.

A implementação do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA) representou avanço relevante ao possibilitar o monitoramento das violações e a produção de diagnósticos, embora sua efetividade permaneça limitada pela baixa adesão e pela insuficiente capacitação de integrantes dos conselhos. Em 2023, menos de 30% dos municípios do Sul e apenas 6,2% do Norte utilizavam o sistema de forma regular, dificultando análises comparativas e o planejamento baseado em evidências[23].

Apesar dessas limitações, os **CTs mantêm articulação significativa com os serviços da assistência social**, especialmente com o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), **e desempenham papel central no encaminhamento de casos notificados pelas áreas da saúde e da educação, em especial aqueles relacionados à violência contra crianças e adolescentes**. Em 2022, mais da metade das notificações identificadas nos serviços de saúde foi encaminhada aos Conselhos Tutelares, evidenciando sua centralidade no funcionamento do SGDCA[24].

Nesse contexto, a literatura destaca que a atuação das pessoas conselheiras deve ser compreendida como representação institucional do Estado na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, com foco na articulação de políticas

22. Frizzo e Sarriera, *Práticas Sociais com Crianças e Adolescentes*, 2006.
23. ObservaDH, *CA – Conselhos Tutelares*, 2024.
24. ObservaDH, *CA – Conselhos Tutelares*, 2024.

RETORNAR AO ÍNDICE

públicas e na produção de respostas coletivas, e não na tutela individualizada dos sujeitos. **O fortalecimento dos Conselhos Tutelares, portanto, depende da superação de fragilidades estruturais, da qualificação permanente de seus agentes e da consolidação de práticas alinhadas à lógica da proteção integral e da cidadania plena preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente**[25].

**Os Conselhos Tutelares constituem instâncias centrais do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao operarem como elo entre as demandas dos territórios e as políticas públicas, assegurando a efetivação da doutrina da proteção integral consagrada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Desde sua instituição, em 1990, esses órgãos passaram a ser reconhecidos como instrumentos estratégicos para a defesa de direitos, com sua relevância reiteradamente afirmada nas Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, que contribuíram para o avanço de pautas relacionadas à regulamentação orçamentária, à formação continuada de integrantes dos conselhos tutelares e à estruturação institucional necessária ao seu funcionamento.

No contexto das atribuições dos conselheiros e conselheiras tutelares, o Conanda e o Fórum Colegiado Nacional dos Conselhos Tutelares (FCNCT), através da Recomendação Conjunta de 18 de novembro de 2025[26], visam enfrentar as **arbitrariedades decorrentes da imposição de demandas ilegais ou incompatíveis** com as atribuições dos Conselhos Tutelares, frequentemente resultantes da omissão do poder público na estruturação da rede de proteção. Tais práticas desvirtuam a função legal dos Conselhos Tutelares, promovem a transferência indevida de responsabilidades estatais e expõem conselheiras e conselheiros tutelares à **criminalização injustificada**, reafirmando que a **recusa fundamentada ao cumprimento de ordens arbitrárias** constitui exercício legítimo da autonomia funcional dos Conselhos Tutelares, não configurando ilícito, e destaca a obrigação dos gestores públicos e do sistema de justiça de respeitar os limites legais de atuação, garantindo a efetivação da proteção integral e da prioridade absoluta previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

---

25. Frizzo e Sarriera, *Práticas Sociais com Crianças e Adolescentes*, 2006.
26. Conanda e FCNCT, *Recomendação Conjunta*, 2025.

Não obstante, os avanços normativos e institucionais observados ao longo das últimas décadas, persistem desafios estruturais que limitam a efetividade da atuação dos Conselhos Tutelares.

A insuficiência de recursos humanos e materiais, somada à fragmentação, à baixa integração das políticas públicas e à precariedade ou inexistência de oferta dos serviços no período noturno, nos finais de semana e feriados comprometem a capacidade de resposta intersetorial e a continuidade dos atendimentos. Nesse contexto, **investimentos em infraestrutura, formação continuada e na incorporação de tecnologias de gestão e informação, como o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)**, configuram-se como conquistas relevantes, embora ainda demandem ampliação de cobertura, qualificação do uso e integração com outros sistemas governamentais.

Outro desafio recorrente refere-se à **articulação entre os Conselhos Tutelares e os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente**. Em muitos contextos, a atuação permanece predominantemente reativa, centrada no atendimento de denúncias, em detrimento de estratégias preventivas e de promoção de direitos. As deliberações conferenciais têm buscado enfrentar essa limitação ao propor maior integração intersetorial e o fortalecimento do papel preventivo dos Conselhos, bem como ao enfatizar a **participação ativa das conselheiras e conselheiros nos processos de elaboração, execução e monitoramento do orçamento público**, de modo a assegurar alocação transparente e adequada de recursos.

Em relação ao atendimento de crianças e adolescentes indígenas, de povos e comunidades tradicionais, e do Povo Romani/Povo Cigano do Brasil, faz-se necessário elaborar diretrizes nacionais para atuação dos Conselhos Tutelares:  consulta prévia a lideranças comunitárias, respeito às práticas culturais e prevenção de medidas protetivas equivocadas decorrentes de desconhecimento cultural, além de garantir conteúdos sobre essas populações na grade curricular de formação da ENDICA e das Escolas de Conselhos Estaduais

RETORNAR AO ÍNDICE

As disputas políticas e ideológicas constituem elemento estrutural das democracias contemporâneas, expressando o pluralismo de valores e projetos que as caracteriza. Todavia, quando tais disputas incidem sobre o campo das políticas públicas voltadas à infância e adolescência, seus efeitos extrapolam o plano do embate político e repercutem diretamente na garantia de direitos fundamentais.

**Os Conselhos Tutelares têm papel estratégico na defesa e promoção de direitos, devendo pautar sua atuação por critérios técnicos, legais e éticos, preservando sua autonomia frente a interesses particulares, partidários ou religiosos.** A instrumentalização dos processos de escolha e da atuação dos Conselhos Tutelares como estratégia de disputa de poder configura risco à efetividade do SGDCA, na medida em que fragiliza o caráter público e a finalidade protetiva dessas instâncias. Assim, a centralidade da defesa do ECA e dos direitos de crianças e adolescentes deve constituir princípio orientador da atuação de conselheiras e conselheiros tutelares, reafirmando o compromisso do Estado e da sociedade com a proteção integral e a prioridade absoluta.

Nesse sentido, torna-se fundamental o aprimoramento dos processos de escolha para os conselhos tutelares, com a adoção de critérios éticos, republicanos e alinhados à doutrina da proteção integral, bem como a promoção de estratégias que ampliem a diversidade social e territorial da sua composição, prevenindo práticas discriminatórias, religiosas ou partidárias incompatíveis com o exercício da função pública.

Em síntese, embora os Conselhos Tutelares tenham se consolidado **como pilares institucionais da proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil**, os desafios estruturais e operacionais ainda exigem atenção contínua e investimentos estratégicos. **O fortalecimento desses órgãos, articulado à qualificação de suas práticas e à integração efetiva das políticas públicas, permanece condição indispensável para a garantia plena dos direitos previstos no ECA** e para a consolidação de um sistema de proteção social democrático e inclusivo.

**RETORNAR AO ÍNDICE**

No contexto da ampliação das violações de direitos no ambiente digital, os Conselhos Tutelares assumem papel estratégico na implementação do ECA Digital, especialmente no enfrentamento da exploração *sexual online*, do *cyberbullying*, do racismo algorítmico, da exposição indevida de crianças e adolescentes e do trabalho infantil digital. O fortalecimento institucional desses órgãos deve incluir formação específica, protocolos de participação protegida e integração do SIPIA com estratégias de prevenção e resposta às violências digitais.

## PERGUNTAS NORTEADORAS

1. Como garantir condições estruturais, humanas e orçamentárias adequadas que assegurem o funcionamento contínuo e qualificado dos Conselhos Tutelares, levando em conta as desigualdades territoriais e a diversidade dos contextos municipais?

2. De que maneira a formação inicial e continuada das conselheiras e dos conselheiros pode ser institucionalizada e articulada às demandas concretas dos territórios, de forma a fortalecer uma atuação alinhada à doutrina da proteção integral e superar práticas de caráter assistencialista ou meramente reativo?

3. Quais estratégias podem consolidar a articulação intersetorial entre os Conselhos Tutelares e os demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, de modo a ampliar ações preventivas, assegurar fluxos efetivos de atendimento e superar a fragmentação das políticas públicas?

4. Como ampliar o uso qualificado do SIPIA como instrumento de gestão, planejamento e controle social, assegurando infraestrutura tecnológica, capacitação permanente e integração com outros sistemas de informação governamentais?

5. De que maneira a participação dos Conselhos Tutelares nos processos de elaboração, execução e monitoramento

RETORNAR AO ÍNDICE

do orçamento público pode ser fortalecida, garantindo transparência, alocação adequada de recursos e maior incidência na formulação de políticas para crianças e adolescentes?

6. Como proteger os Conselhos Tutelares de Interferências político-religiosas?

7. Como garantir autonomia real frente ao Executivo local?

# EIXO 3
# PROMOÇÃO DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

# EIXO 3 - PROMOÇÃO DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Meninas e meninos devem crescer em família e na comunidade, com afeto, cuidado, redes de apoio e participação na vida social. Esse é um direito garantido pela Constituição (1988) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). E ele só vira realidade quando existem políticas públicas que funcionam de forma articulada.

O Estado, a sociedade e a família têm dever compartilhado de garantir esse direito. A família tem prioridade absoluta, a medida protetiva de acolhimento institucional deve ocorrer apenas em situações excepcionais e por um tempo limitado, e o direito de viver e participar da vida em comunidade precisa ser respeitado. Quando essa medida de proteção é necessária, deve ocorrer preferencialmente na modalidade de acolhimento familiar. E, em todas as decisões, o que precisa estar no centro é o melhor interesse da criança e do adolescente.

Celebramos, em dezembro de 2025, um importante marco histórico na construção de caminhos para a efetivação desse direito para as crianças e adolescentes do Brasil: **a segunda edição do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)**. Um documento construído a muitas mãos, fruto de diversos processos participativos, pesquisas, e análises que atualiza os objetivos, metas e orientações, reconhecendo as conquistas alcançadas, e endereçando as vulnerabilidades persistentes para a melhor atuação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no campo. A aprovação desse novo Plano não representa um ponto final, mas o começo de uma nova etapa. Para que ele se torne realidade, é essencial que o Conanda e os Conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais assumam um papel ativo, dialogando com os governos, acompanhando a implementação das ações e ajudando a garantir que as diretrizes do Plano saiam do papel, com transparência, participação social e compromisso com os direitos de crianças e adolescentes.

**RETORNAR AO ÍNDICE**

**Desde 2006, ano em que o primeiro PNCFC foi lançado, avançamos na priorização da manutenção dos vínculos e convívio de nossas crianças e adolescentes com a família de origem**. Isso significa que, cada vez mais, o afastamento do convívio familiar vem sendo aplicado como medida excepcional e provisória, e a adoção é utilizada apenas quando todas as possibilidades de reintegração familiar — seja com a família natural ou extensa — se encontram esgotadas[27]. Também observamos maiores investimentos de equipe, tempo e recursos nos processos de reintegração familiar, resultando num cenário em que cerca de 82% das crianças e adolescentes acolhidos retornam à sua família de origem (50,97% à família natural e 30,9% à família extensa)[28].

### VOCÊ SABIA?

**Reintegração familiar** é o retorno da criança ou do adolescente à sua família, natural ou extensa, depois que as condições de cuidado e proteção são restabelecidas e acompanhadas. A **família natural** é aquela composta pelos pais ou qualquer um deles, e a **família extensa** inclui outros parentes próximos com quem a criança tem vínculo de afeto e convivência, como avós, tios ou irmãos adultos.

Podemos afirmar que, depois de quase vinte anos, os **vínculos afetivos de crianças e adolescentes ocupam maior espaço em decisões dessa natureza**. Ainda assim, é fundamental seguirmos vigilantes para que tal orientação seja efetivamente garantida em todos os casos, já que ainda existem lacunas e situações em que isso não ocorre da maneira desejável.

**Mas ainda temos um longo caminho a percorrer para garantir acesso, atendimento adequado, e avaliações técnicas qualificadas, capazes de considerar as especificidades das famílias em suas múltiplas expressões da nossa sociedade**. Há também contextos e situações – como mães solo sem rede de apoio, famílias com filhos com deficiência, problemas

27. Enid Rocha Andrade da Silva, *Avanços e desafios para a consolidação dos serviços de acolhimento familiar para crianças e adolescentes no Brasil* (Rio de Janeiro: IPEA, 2023).

28. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, *Censo SUAS 2022* (Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2023).

RETORNAR AO ÍNDICE

de saúde mental, dentre outros – que fragilizam as famílias e tornam necessárias uma atuação mais especializada das políticas públicas para evitar que as situações se agravem e levem a situações de risco, violação de direitos ou rompimento de vínculos. A isso se somam os preconceitos enfrentados por seus integrantes quando são pessoas com deficiência, não são brancas, fazem parte da população LGBTQIAPN+, entre outras identidades que seguem marcados estigmas. Outro exemplo seriam adolescentes que cumpriram ou cumprem medidas socioeducativas, ou cuidadores que tiveram passagem pelo sistema prisional.

Enfim, as especificidades das famílias e das trajetórias de crianças e adolescentes não se distribuem de forma aleatória na sociedade brasileira, mas r**efletem desigualdades raciais, territoriais, étnicas e sociais historicamente produzidas**. Crianças e adolescentes negros, de povos e comunidades tradicionais (como indígenas, quilombolas, Povo Romani/ Povo Cigano do Brasil, entre outros) e residentes em territórios marcados por pobreza, violência institucional e ausência de políticas públicas estão desproporcionalmente expostos a situações de afastamento familiar, acolhimento institucional prolongado e rupturas de vínculos comunitários.

Nesse sentido, a promoção da Convivência Familiar e Comunitária exige que as avaliações técnicas, decisões judiciais e ofertas de serviços **incorporem uma abordagem antidiscriminatória e interseccional**. Tais processos devem adotar uma abordagem capaz de reconhecer o impacto do racismo estrutural, das desigualdades territoriais e das violações de direitos sociais na trajetória das famílias. É preciso também avançar no reconhecimento da diversidade de modos de vida, de arranjos familiares ampliados e de práticas comunitárias e de cuidado próprias de povos e comunidades tradicionais. Essa perspectiva contribui para avaliações contextualizadas das capacidades protetivas familiares e comunitárias, evitando leituras descontextualizadas que associem pobreza à incapacidade de cuidado ou que interpretem práticas culturais legítimas como negligência ou risco, em conformidade com os parâmetros do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

### VOCÊ SABIA?

A **equidade** é um princípio orientado pela justiça social. Parte do reconhecimento de que as pessoas são diferentes e partem de condições de vida distintas, mas que todas têm direito às mesmas oportunidades. Por isso, promover a equidade implica atender às necessidades específicas de cada pessoa, respeitando sua forma de existir, para assegurar que todos tenham condições reais de exercer seus direitos — mesmo que o caminho para cada um não seja o mesmo.

Um dos destaques da nova edição do Plano é atentar para essas especificidades e traduzir essa percepção em objetivos e estratégias com vistas a preparar os profissionais, serviços e redes para atenderem a todos com qualidade, respeito e equidade.

**Outro avanço do novo Plano foi apostar no fortalecimento dos serviços da rede de atendimento**, o que significa buscar construir ferramentas, metodologias e processos que permitam melhor monitorar as políticas correlatas à Convivência Familiar e Comunitária (CFC), aprimorando, assim, sua gestão e a qualidade do atendimento ofertado. Entre as medidas propostas, destaca-se o desenvolvimento de indicadores para o acompanhamento das famílias, possibilitando identificar o grau de vulnerabilidade em que se encontram e orientar os tipos de suporte e intervenção mais adequados a cada situação. Esse movimento também dialoga com a necessidade de qualificação do atendimento, ao prever a realização de formações para profissionais, além da elaboração de metodologias e procedimentos que permitam um atendimento mais cuidadoso, respeitoso, e resolutivo, sensível às especificidades da população e capaz de promover intervenções assertivas e adequadas aos diversos contextos e realidades.

Uma dimensão importante, que deve ganhar espaço nos próximos anos, é a relacionada à **promoção da CFC**, voltada a **garantir, fortalecer e qualificar** os vínculos familiares e comunitários. **A dimensão de prevenção**, associada à promoção, busca **evitar a ruptura de vínculos** e impedir que situações de vulnerabilidade evoluam para afastamento familiar, violências

ou institucionalizações. Desde o início dos anos 2000, o Brasil progrediu na estruturação de serviços continuados no campo da assistência social, no marco do processo de construção do **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, a Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005, e a Lei nº 12.435/2011 constituem marcos desse processo de institucionalização, ao conformarem os fundamentos operacionais e legais do SUAS e consolidarem a assistência social como política pública de direito.

No âmbito do SUAS são ofertados serviços importantes para a promoção, a prevenção e a proteção social. O **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)** atua de forma preventiva, por meio de atividades coletivas que fortalecem as relações familiares e comunitárias. O **PAIF** (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), ofertado nos **CRAS**, realiza o acompanhamento continuado de famílias em situação de vulnerabilidade, enquanto o **PAEFI** (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos), ofertado nos **CREAS**, destina-se ao atendimento especializado de situações de violação de direitos, buscando a superação das violências e o fortalecimento dos vínculos, sempre que possível. O PNCFC 2025, além de destacar esses serviços, enfatiza a necessidade de **fortalecimento de outras políticas, centrais para um atendimento de qualidade às famílias**, como programas de transferência de renda, programas de moradia, serviços de saúde – com atenção para a rede de atenção psicossocial (CAPSi, CAPSad) e Programa Saúde da Família –, oferta de vagas em creche e educação integral, entre outros.

Por outro lado, há **desafios antigos que ainda precisam ser resolvidos**, tanto na avaliação e no acompanhamento dos casos quanto no esgotamento das possibilidades de permanência na família de origem antes do acolhimento e/ou da adoção, assim como a regulamentação de prazos processuais para a destituição do poder familiar. Nesse contexto, ainda persistem **afastamentos familiares desnecessários**, especialmente quando não são esgotadas as possibilidades de apoio à família de origem e de oferta de serviços de suporte e proteção territorializados. Um

elemento central nesses processos é a escuta qualificada de crianças e adolescentes – realizada de forma adequada à sua condição de desenvolvimento – para decisões mais justas e proporcionais.

Outra fragilidade histórica, é a **baixa articulação intersetorial**, embora o tema tenha recebido maior atenção nos últimos anos e seja sublinhada no PNCFC 2025. Entendida como o **diálogo permanente e a atuação coordenada entre diferentes políticas, áreas e serviços**, essa articulação é fundamental para responder de forma integrada às diversas realidades e fortalecer o conjunto de ações, programas e políticas existentes. É a partir dessa perspectiva que a Convivência Familiar e Comunitária pode se consolidar como um direito efetivo, uma vez que envolve diferentes aspectos da vida de crianças, adolescentes e suas famílias. Por isso, as políticas públicas precisam se expressar em múltiplos campos e estratégias, tanto entre diferentes áreas quanto no interior de cada política. A seguir, apresentam-se alguns exemplos, sem a pretensão de esgotar o tema:

- a garantia de condições adequadas de **habitação** e de **segurança alimentar** constitui uma base essencial para uma vida digna, sem a qual outras políticas perdem efetividade;

- na **educação**, é necessário enfrentar a complexidade da defasagem idade-série, mais frequente entre crianças e adolescentes expostas a situações de vulnerabilidade;

- nesse mesmo contexto, é fundamental considerar a **saúde mental** de crianças, adolescentes e cuidadores, dimensão ainda mais importante diante de experiências de violência e rupturas de vínculos que impactam o desenvolvimento emocional;

- as políticas de **esporte e lazer** desempenham papel estratégico na promoção da convivência comunitária, na ampliação das redes de sociabilidade e no fortalecimento de vínculos;

- no caso de adolescentes, a **política de trabalho protegido** é central para a construção de trajetórias de autonomia com proteção, assegurando experiências formativas, renda e inserção social em condições adequadas;

- já a **cultura** se afirma como um espaço estratégico de construção de visão de mundo, de elaboração de sentidos e de fortalecimento do sentimento de pertencimento comunitário.

A articulação entre essas políticas é decisiva para qualificar a vida no presente e ampliar as perspectivas de futuro de crianças e adolescentes, contribuindo para o fortalecimento de seus projetos de vida e para a prevenção de violações de direitos.

Os serviços de acolhimento familiar e institucional passaram por um processo contínuo de reconfiguração ao longo da última década, a partir de regramentos e normas instituídos entre 2010 e 2022, que buscaram **incentivar o reordenamento** da oferta no país[29]. Nesse percurso, destaca-se a Resolução nº 23/2013 do Conselho Nacional de Assistência Social, voltada à expansão qualificada dos serviços de acolhimento, incluindo o incentivo à expansão de Serviços de Acolhimento em **Família Acolhedora**, que serão abordados a seguir. A cobertura dos serviços de acolhimento foi ampliada de forma significativa; no entanto, persistem vazios territoriais e situações de superlotação, o que aponta para a necessidade de avançar na regionalização da oferta. Também houve avanços importantes na construção de orientações para o funcionamento dos serviços, na profissionalização do atendimento e na qualificação da gestão. Ainda assim, segue sendo fundamental **investir na capacitação continuada das equipes e no trabalho articulado, inclusive com o Sistema de Justiça**, tanto para o aprimoramento do atendimento dos casos quanto para a garantia dos prazos legais e do caráter provisório do acolhimento.

29. Para a lista de normativas que compõem essa trajetória ver Silva, *Avanços e desafios*, 11.

Os serviços de acolhimento, segundo mostram os dados, atendem uma enorme diversidade de perfis. Por essa razão se faz necessário garantir atendimento qualificado às especificidades de crianças e adolescentes. Além disso, devido à complexidade de algumas situações é preciso construir novas respostas no campo das políticas públicas, com metodologias adequadas ou, até mesmo, organização de serviços voltados a públicos específicos e a criação de novas modalidades de acolhimento, envolvendo outras políticas públicas, especialmente a política de Saúde.

### VOCÊ SABIA?

Dados nacionais evidenciam que as **especificidades não são exceção**, mas parte estruturante da realidade dos serviços de acolhimento. Com base no **Censo SUAS 2018**, estudo do **IPEA**[30] identificou que uma em cada três crianças e adolescentes acolhidos apresenta características que demandam atenção especializada. Entre essas especificidades, 9,3% têm deficiência, 7,5% apresentam doença ou transtorno mental, 4,8% vivenciaram trajetória de rua, 4,0% fazem uso de álcool e/ou outras drogas e 2,1% estão em cumprimento de medida socioeducativa[31].

Uma das propostas para um cuidado mais adequado dessas crianças e adolescentes é a **ampliação e aprimoramento dos Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA)**, um serviço do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que seleciona, capacita e acompanha famílias para o acolhimento temporário, em suas residências, de crianças e adolescentes afastados da família de origem mediante medida protetiva. O SFA proporciona um atendimento personalizado, permitindo a organização de uma rotina focada na criança ou no adolescente, possibilitando o convívio em ambiente familiar, vínculos afetivos mais estáveis com pessoa de referência, favorecendo o desenvolvimento saudável da criança ou adolescente acolhido.

30. Elaine Cristina Lício, Marina Brito Pinheiro, Marco Antônio Carvalho Natalino, Enid Rocha Andrade da Silva e Aline Diniz Amaral, *Reordenamento dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e implementação de novas modalidades: Família Acolhedora e Repúblicas (2010-2018)* (Brasília: IPEA, 2021).

31. Brasil, *PNCFC 2025*, 138.

RETORNAR AO ÍNDICE

Reconhecido como alternativa prioritária desde o ECA, a oferta desses serviços apresentou crescimento expressivo, com aumento significativo do número de famílias cadastradas e crianças acolhidas. A Lei nº 12.010, de 2009, trouxe uma inovação normativa importante ao incluir no ECA a preferência da modalidade familiar de acolhimento em relação ao acolhimento institucional. A experiência demonstra que a combinação entre marco legal, prioridade política e incentivo financeiro foi decisiva para impulsionar a expansão dos serviços, ainda que persistam desafios relacionados à desigualdade regional da oferta desses serviços, à qualificação dos profissionais do atendimento direto, ao preparo e acompanhamento das famílias envolvidas e à consolidação de uma atuação intersetorial capaz de assegurar a proteção integral de crianças e adolescentes em acolhimento. É fundamental investir na ampliação e qualificação dos Serviços de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA). O **SFA é um serviço estruturante por favorecer a construção de vínculos afetivos, o desenvolvimento integral** e a **garantia do direito à convivência familiar e comunitária**, tanto durante o afastamento da família de origem quanto nos processos que possibilitam a reintegração familiar ou a adoção[32].

É fundamental avançar na consolidação do **acolhimento conjunto de gestantes e/ou mães com seus filhos** como estratégia de proteção integral da criança e preservação dos vínculos familiares em contextos de alta vulnerabilidade social, incluindo a elaboração de novas modalidades para efetivar esse acolhimento também no âmbito da política de Saúde, em atuação intersetorial com o SUAS. O **PNCFC 2025** reconhece que, em determinadas situações, o cuidado protetivo e seguro da criança exige **suporte sistemático do Estado à mãe**, configurando uma modalidade específica de proteção, distinta dos serviços tradicionalmente tipificados no SUAS, e cuja **inclusão na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais** é indicada, com definição de parâmetros, fluxos, cofinanciamento, entre outros. O Plano diferencia sua aplicação no **SUAS**, para situações de vulnerabilidade, risco social e violências, e no **SUS**, nos casos de uso abusivo ou dependência de

32. Silva, *Avanços e desafios,* 2023.

álcool e outras drogas e de agravos à saúde materna, e enfatiza a **intersetorialidade**, com protocolos integrados entre SUS, SUAS e Sistema de Justiça, para prevenir separações compulsórias e decisões baseadas exclusivamente na condição socioeconômica ou no uso de drogas, reafirmando o superior interesse da criança[33].

O Brasil registrou **avanços relevantes na agenda da adoção legal, segura e centrada no superior interesse da criança e do adolescente**. A criação do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) qualificou o registro de ingresso e permanência de crianças e adolescentes nos serviços de acolhimento, bem como permitiu integrar e monitorar os processos de adoção em todo o território nacional. No entanto, ainda é necessário avançar no fortalecimento da rede para impedir que adoções ilegais ocorram fora do Sistema e na consolidação da **entrega protegida mediada pelo Sistema de Justiça** para acolher e orientar adequadamente mulheres que manifestem desejo de não ficar com seus filhos garantindo proteção, informação e apoio — seja para uma adoção segura, seja para a permanência da criança com sua mãe, quando essa for a sua decisão.

Também houve avanços relevantes no perfil das crianças efetivamente adotadas. Se, no passado, a adoção de crianças acima de dois anos — especialmente crianças negras[34] — enfrentava fortes restrições, dados do **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**[35] indicam que, atualmente, há maior incidência de adoções de crianças de até oito anos. Persistem desafios significativos na adoção de **crianças acima dessa faixa etária, com deficiência, com condições graves de saúde e de grupos de irmãos**, o que reforça a necessidade de investir na **preparação pré-adoção, e no acompanhamento e apoio durante o processo e pós-adoção**, prevenindo adoções malsucedidas e assegurando uma atuação **intersetorial e**

33. Brasil, *PNCFC 2025*, 29, 60, 99 e outras páginas.

34. Brasil, *PNCFC 2025*, 256.

35. Conselho Nacional de Justiça (CNJ), *Avaliação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: apontamentos sobre a trajetória da adoção e o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA). Relatório de estudo*, 1ª versão (Brasília: CNJ, 2022), material não publicado.

**corresponsável**. Esse avanço, contudo, exige o fortalecimento da **escuta qualificada de crianças e adolescentes**, de modo a alinhar expectativas entre adotantes e adotados, inclusive quanto aos arranjos familiares desejados.

Além disso, é fundamental **reconhecer que as desigualdades raciais e territoriais** também se expressam no **perfil das crianças e adolescentes acolhidos**, nos tempos de permanência no acolhimento e nas possibilidades de reintegração familiar ou adoção. Crianças negras, indígenas, de povos e comunidades tradicionais, com deficiência e oriundas de territórios vulnerabilizados tendem a permanecer por mais tempo nos serviços e a enfrentar maiores barreiras para a construção de projetos de vida em família.

### VOCÊ SABIA?

As **Repúblicas** são moradias compartilhadas para jovens que deixam o acolhimento ao completar 18 anos, oferecendo apoio à autonomia e ao acompanhamento profissional. No Brasil, há grande diversidade na forma como esses serviços são organizados e oferecidos nos territórios, o que reforça a importância de ampliar e qualificar essas iniciativas.

No que se refere aos **adolescentes e jovens egressos do sistema de acolhimento**, há avanços no reconhecimento de que a maioridade não pode representar uma ruptura automática com o sistema de proteção, sendo fundamental assegurar continuidade de cuidados, vínculos e acompanhamento após o desligamento. Persistem, contudo, desafios expressivos: pesquisas indicam que ainda se conhece pouco sobre os percursos desses jovens após a saída do acolhimento e que apresentam demandas significativas em saúde mental e dificuldades de acesso a trabalho, renda, moradia e redes de apoio. Esse cenário reforça a necessidade de transições mais cuidadosas para a vida adulta, com preparação para a autonomia ao longo de todo o acolhimento e a **ampliação de alternativas de cuidado e moradia após os 18 anos, para além das repúblicas, como por exemplo a ampliação da faixa etária para**

**permanência no SFA, e a criação de novas alternativas de atendimento**. Para isso, é essencial estruturar uma política intersetorial robusta, que articule proteção social, transferência de renda, justiça, saúde, educação, habitação e trabalho, assegurando suporte contínuo e inclusão social[36].

### VOCÊ SABIA?

O PNCFC 2025 traz um Plano de Ação Nacional, que organiza o Plano em ações, estratégias, metas e responsáveis para os seis eixos da política de convivência familiar e comunitária. Ao mesmo tempo, o Plano propõe que estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem seus próprios planos de ação, a partir de diagnósticos e prioridades locais, em articulação com políticas públicas, Conselhos e Sistema de Justiça[38].

Quando essas prioridades são integradas ao PPA, esse alinhamento pode favorecer o monitoramento por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), a plataforma do governo federal que reúne programas, metas, indicadores e orçamento

O PNCFC 2025 é um plano intersetorial de longo prazo, de caráter orientador, que visa impulsionar o planejamento nas diferentes esferas para avanços na proteção do direito de crianças, adolescentes e jovens à convivência familiar e comunitária. Para sua efetivação é necessário que o **plano de ação** de CFC, nos municípios, estados, Distrito Federal e União, **esteja integrado aos instrumentos do ciclo orçamentário e de planejamento de políticas públicas**, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse alinhamento favorece a utilização de **outros mecanismos de monitoramento da implementação de políticas** que contribuem para a CFC, como o acompanhamento das prioridades e metas definidas por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), que reúne um amplo conjunto de indicadores[37].

36. Brasil, *PNCFC 2025*.

37. Brasil, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, *Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC 2025 (Brasília, 2025)*, 146.

38. Brasil, *PNCFC 2025*, 145-147.

RETORNAR AO ÍNDICE

Por fim, o avanço da política de Convivência Familiar e Comunitária passa, de forma decisiva, pelo fortalecimento da governança e do financiamento público. O PNCFC 2025 recomenda que estados, municípios e o Distrito Federal instituam **Comissões Intersetoriais de Convivência Familiar e Comunitária**, realizem diagnósticos locais e construam planejamentos integrados, com definição de prioridades, metas e indicadores.

No campo do financiamento, o Plano aponta caminhos importantes, como a proposta de destinar um **percentual mínimo da Receita Corrente Líquida (RCL) da União** — ou seja, a receita efetivamente disponível após as transferências obrigatórias — para o cofinanciamento dos serviços da assistência social, fortalecendo a sustentabilidade das ações.

### VOCÊ SABIA?

As **Comissões Intersetoriais de Convivência Familiar e Comunitária** são espaços de articulação entre diferentes políticas públicas, Conselhos e o Sistema de Justiça. Elas ajudam a planejar, coordenar e acompanhar ações voltadas à garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, de forma integrada e alinhada às prioridades locais.

Entretanto, todas as atualizações que foram pontuadas no PNCFC 2025 só se tornam realidade na medida em que são transformadas em ações. Nesse contexto, a Conferência se afirma como um espaço privilegiado para formular **propostas e iniciativas capazes de impulsionar avanços concretos** na gestão, na coordenação intersetorial e no financiamento dessa agenda, orientando o debate a partir das perguntas norteadoras que seguem.

## PERGUNTAS NORTEADORAS

1. O que precisamos fazer para que crianças e adolescentes possam crescer com suas famílias, com cuidado, afeto e apoio, sem preconceitos e com respeito às diferentes formas de família?

2. Como fazer para que saúde, educação, assistência social, justiça, moradia, cultura, esporte, trabalho protegido para adolescentes e outras políticas trabalhem juntas e de forma organizada, apoiando famílias e comunidades no cuidado e proteção às crianças e aos adolescentes, evitando o afastamento desnecessário de crianças e adolescentes do convívio familiar e enfrentando decisões judiciais que rompem com vínculos sem esgotar alternativas?

3. O que é necessário para melhorar os serviços de acolhimento familiar e institucional, assegurando cuidados adequados, corresponsabilidade efetiva de outras políticas públicas, em especial da saúde mental, para atender crianças e adolescentes com necessidades específicas e atuação articulada entre equipes de acolhimento e Sistema de Justiça?

4. Como fazer para ampliar e garantir a qualidade dos Serviços de Família Acolhedora, para que crianças e adolescentes possam ser acolhidos em ambiente familiar, recebendo cuidado adequado, proteção e afeto?

5. Quais aprimoramentos nos fluxos e procedimentos de adoção são necessários para garantir segurança jurídica, celeridade responsável e centralidade no superior interesse da criança e do adolescente, desde a preparação para adoção até o acompanhamento pós-adoção?

6. O que é necessário para estruturar políticas de preparação para o desligamento e de apoio aos jovens egressos de serviços de acolhimento, garantindo autonomia, acesso a moradia, educação, atenção à saúde mental, trabalho, renda e proteção social na transição para a vida adulta?

7. Quais mecanismos de articulação interfederativa, financiamento e monitoramento podem assegurar a implementação efetiva do PNCFC 2025, em consonância com os compromissos já estabelecidos no Plano e com o fortalecimento do controle social?

RETORNAR AO ÍNDICE

# EIXO 4
# PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO DAS VIOLÊNCIAS

# EIXO 4 - PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO DAS VIOLÊNCIAS

Diante da persistência e da complexidade das múltiplas formas de violência que atingem crianças e adolescentes no Brasil, torna-se imprescindível situar a análise no contexto histórico de consolidação do paradigma da proteção integral, ao mesmo tempo em que se incorporam evidências recentes que revelam a permanência — e, em alguns casos, o agravamento — das violações de direitos. A violência que incide sobre esse grupo social **manifesta-se de maneira multifacetada e multideterminada, abrangendo desde a violência letal até formas não letais que ocorrem nos espaços familiares, escolares, comunitários, institucionais e, mais recentemente, no ambiente digital**. Trata-se de um fenômeno que pode atingir qualquer criança e adolescente, embora se expresse de maneira mais intensa e recorrente, e por vezes mais contundentes, em contextos atravessados por desigualdades estruturais históricas, marcadas por gênero, deficiência, raça ou etnia, classe social, orientação sexual, neurodivergência, idade, pertencimento a povos e comunidades tradicionais, condição migratória ou de refúgio, e território – bem como os distintos contextos sociais, econômicos, culturais e simbólicos, além das transformações sociais e tecnológicas que redefinem os riscos e as formas de sociabilidade na infância e na adolescência. Nesse sentido, é necessário reconhecer o anticiganismo como forma de violência estrutural que impacta crianças e adolescentes do Povo Romani/Povo Cigano do Brasil, sendo necessário elaborar diretrizes específicas para acolhimento e atendimento desse público em situação de violência em articulação com suas comunidades.

Esse cenário impõe ao Estado e à sociedade o dever de **formular respostas integradas, intersetoriais e sustentadas por um arcabouço jurídico robusto, ancorado nos princípios constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta**. O conjunto de normas nacionais e internacionais construído desde a Constituição Federal de 1988 não

RETORNAR AO ÍNDICE

apenas reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, mas estabelece responsabilidades compartilhadas entre família, sociedade e Estado, orientando a formulação de políticas públicas, a organização do Sistema de Garantia de Direitos e a atuação articulada das políticas setoriais. No entanto, a análise dos dados recentes evidencia que os avanços normativos não têm sido suficientes para romper padrões estruturais de violência e exclusão.

Nas últimas décadas, a **escola** consolidou-se no Brasil como espaço de sociabilidade e de garantia de direitos, em consonância com o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta previsto no art. 227 da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/1990). Contudo, essa trajetória tem sido atravessada por desigualdades estruturais, violência comunitária, fragilidades das redes de proteção e desafios impostos pelo ambiente digital, o que tensiona o papel da escola como ambiente seguro e democrático.

Indicadores recentes evidenciam o agravamento da violência escolar. Entre 2013 e 2023, o número de vítimas de violência no ambiente escolar cresceu de aproximadamente **3,7 mil para 13,1 mil casos**, segundo levantamento do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania em parceria com a FAPESP[39], revelando um aumento superior a 250% em uma década. No campo do bullying, dados do Atlas da Violência[40] mostram que a proporção de estudantes afetados passou de **30,9% em 2009 para 40,5% em 2019**, enquanto o percentual de alunos que deixaram de frequentar a escola por medo de violência subiu de **5,4% para 11,4%** no mesmo período.

É fundamental distinguir, do ponto de vista jurídico e político, situações de bullying de práticas tipificadas como crimes de racismo. Enquanto o bullying demanda respostas pedagógicas, protetivas e restaurativas, o racismo, inclusive na forma de injúria racial, constitui crime inafiançável e imprescritível, exigindo atuação articulada entre políticas de prevenção, responsabilização

39. Christina Queiroz, *Violência escolar aumenta nos últimos 10 anos no Brasil: escassez de políticas para melhorar a convivência e a precarização da estrutura de unidades de ensino colaboram com o avanço de agressões em instituições do país*, Pesquisa FAPESP, São Paulo, edição 350 (abril 2025).

40. Daniel Cerqueira e Samira Bueno (Coords.), *Atlas da Violência 2025* (Brasília: Ipea/FBSP, 2025).

penal e enfrentamento ao racismo estrutural, conforme o Estatuto da Igualdade Racial e a Lei nº 14.532/2023.

A violência extrema também se intensificou: estudo da Unicamp[41] identificou **21 ataques em escolas entre fevereiro de 2022 e outubro de 2023**, com **40 mortes e mais de 100 feridos**, número superior ao registrado nas duas décadas anteriores. Paralelamente, pesquisas do DataSenado[42] indicam que **90% das famílias brasileiras temem a violência escolar**, superando o medo da violência nas ruas (76%), o que reforça a centralidade do tema na agenda pública.

No plano normativo e institucional, avanços importantes foram alcançados, como a Lei nº 13.185/2015 (Programa de Combate ao Bullying) e, mais recentemente, a criação do Núcleo de Resposta e Reconstrução do Ambiente Escolar (NRRCE)[43] em 2023, voltado à prevenção, resposta rápida e apoio psicossocial pós-crise e o Sistema Nacional de Acompanhamento e Combate à Violência nas Escolas (SNAVE), instituído pelo Decreto nº 12.006/2024 e baseado na Lei nº 14.643/2023, que visa integrar estados e municípios para prevenir, monitorar e responder à violência no ambiente escolar.

Destaca-se ainda que, a Lei nº 14.811/2024, sancionada em janeiro de 2024, adicionou os crimes de bullying (art. 146-A) e cyberbullying (art. 146-A, § 2º) ao Código Penal Brasileiro.

Apesar desses progressos, permanecem lacunas significativas: subnotificação de casos, ausência de sistemas integrados de informação, insuficiência de equipes multiprofissionais, precarização do trabalho docente e predominância de **respostas securitárias e punitivas em detrimento de estratégias pedagógicas e preventivas**.

O **enfrentamento da violência nas escolas exige** políticas intersetoriais estruturadas, formação continuada em direitos humanos, fortalecimento da

41. Telma Vinha et al., *Ataques de violência extrema em escolas no Brasil: causas e caminhos* [livro eletrônico], 1. ed. (São Paulo: D3e, 2023).

42. Brasil, Senado Federal, *Violência nas Escolas* (Brasília, 2023).

43. Brasil, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, *Violência em ambiente escolar: entenda os impactos da disseminação do ódio nas salas de aula*, Publicado em 25 de novembro de 2024.

RETORNAR AO ÍNDICE

participação estudantil e consolidação de uma cultura de paz e cuidado, de modo a garantir efetivamente o direito de crianças e adolescentes a aprender em ambientes seguros, inclusivos e livres de violência.

Em relação à **violência letal**, ela deve ser compreendida não como um evento isolado, mas como o desfecho de trajetórias marcadas por sucessivas violações de direitos ao longo da vida da criança e do adolescente. Trata-se de uma expressão extrema de processos cumulativos de violência, negligência e exclusão, que se constroem de forma contínua e estrutural.

**Nesse contexto**, embora o Brasil tenha registrado, em 2023, a menor taxa geral de homicídios dos últimos onze anos, com 45.747 mortes, o recorte etário revela a persistência de níveis alarmantes de mortalidade entre crianças e adolescentes, especialmente adolescentes do sexo masculino e negros[44]. Dados do Panorama da Violência Letal e Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil, elaborado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, indicam que, entre 2021 e 2023, ocorreram mais de 15 mil mortes violentas intencionais de pessoas de 0 a 19 anos, com relativa estabilidade em patamares elevados[45].

O reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da homofobia e da transfobia como formas de racismo, bem como da existência do racismo estrutural no Brasil, impõe ao Sistema de Garantia de Direitos o dever de adotar medidas amplas, interseccionais e estruturantes no enfrentamento das violências, superando abordagens fragmentadas ou meramente punitivas.

As evidências recentes confirmam a **centralidade do racismo estrutural na produção da violência letal:** em 2023, cerca de 83% das crianças e adolescentes vítimas de homicídio eram negras, e a taxa de mortalidade de meninos negros permaneceu mais de quatro vezes superior à de

44. Daniel Cerqueira e Samira Bueno (Coords.), *Atlas da Violência 2024* (Brasília: Ipea/FBSP, 2024).

45. Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), *Panorama da Violência Letal e Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil (2021–2023) – 2ª edição* (São Paulo: UNICEF/FBSP, 2024).

RETORNAR AO ÍNDICE

brancos[46]. Esses dados reiteram diagnósticos históricos já apontados por estudos anteriores e demonstram que a violência letal continua sendo uma das expressões mais extremas da negação do direito à vida, em frontal contradição com o art. 227 da Constituição Federal e com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O enfrentamento da violência letal contra adolescentes, em especial da juventude negra, deve dialogar com o Decreto nº 11.956/2024, que institui diretrizes para a redução da violência letal e das vulnerabilidades sociais da juventude negra, reconhecendo o racismo estrutural como fator determinante dessas violações e orientando ações integradas de prevenção, proteção e garantia de direitos.

A violência policial no Brasil representa uma dimensão crítica da vulneração de direitos, especialmente quando atravessa a vida de crianças, adolescentes e jovens. Os dados mais recentes apontam que a cada cinco mortes violentas de crianças e adolescentes, quase uma decorre de intervenção policial, e essa participação tem se ampliado nos últimos anos, apesar de reduções pontuais em outras formas de homicídio no país. Em 2023, as mortes provocadas por agentes de segurança pública corresponderam a cerca de 18,6% do total de homicídios nessa faixa etária, o que significa que quase uma em cada cinco crianças e adolescentes mortos de forma violenta foi vítima de ação policial[47].

No contexto de agravamento da violência letal contra crianças e adolescentes observado no início dos anos 2000, especialmente em territórios marcados por desigualdades sociais, conflitos armados locais e atuação de grupos criminosos, o governo federal instituiu, em 2003, o **Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)**. A criação do Programa tentou responder à necessidade urgente de desenvolver uma política pública específica e estruturada para responder a esses índices de letalidade e garantir a proteção da vida de crianças e adolescentes em situação de ameaça iminente de morte, diante

46. UNICEF e FBSP, *Panorama da Violência Letal e Sexual*.

47. UNICEF e FBSP, *Panorama da Violência Letal e Sexual*.

da insuficiência das respostas tradicionais do sistema de justiça e das políticas sociais para lidar com esse tipo extremo de violação de direitos.

Inicialmente concebido como projeto piloto em algumas unidades da federação, o PPCAAM foi progressivamente institucionalizado, tendo sua base normativa consolidada pelo Decreto Federal nº 6.231/2007, posteriormente revogado e substituído pelo Decreto Federal nº 9.579/2018. Esse marco normativo representou um avanço inserindo-o no campo das políticas nacionais de direitos humanos e da proteção integral à infância e à adolescência.

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) é uma política pública federal voltada à preservação da vida de crianças e adolescentes em situação de grave e iminente ameaça de morte, cujas possibilidades de proteção no território de origem foram esgotadas. O Programa tem como objetivo assegurar proteção imediata, contribuir para a redução da violência letal, resguardar o grupo familiar e promover, sempre que possível, a reinserção social segura, garantindo o acesso às políticas públicas de educação, saúde e assistência social.

Sua metodologia baseia-se nos princípios do acolhimento, do sigilo e da proteção integral, não admitindo demanda espontânea e condicionando o ingresso à solicitação de órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. A adesão é voluntária e temporária, sendo precedida de avaliação técnica da ameaça. As medidas de proteção incluem, quando necessário, o deslocamento para local seguro e sigiloso, acompanhamento sistemático por meio de Plano Individual de Acompanhamento e planejamento gradativo do desligamento, de modo a assegurar a retomada da vida em condições de segurança.

No entanto, apesar de sua relevância estratégica para a prevenção da letalidade infantojuvenil e para a garantia do direito à vida, conforme previsto no art. 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, o PPCAAM segue carecendo de uma Lei Federal específica que o reconheça formalmente como política de Estado, com diretrizes, responsabilidades federativas e mecanismos de financiamento definidos em lei. A inexistência desse marco legal fragiliza sua sustentabilidade, o

expõe a descontinuidades administrativas e limita sua capacidade de expansão e consolidação em todo o território nacional.

Atualmente, o Programa encontra-se implantado em mais de vinte unidades da federação, abrangendo diferentes regiões do país, o que evidencia sua relevância e capilaridade como política de proteção da vida. Nos estados em que o PPCAAM ainda não está implementado localmente, a atuação é assegurada pelo Núcleo Técnico Federal (NTF), responsável por assessorar a Coordenação-Geral do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (CG.PPCAAM) na gestão nacional e por acompanhar casos de ameaça oriundos desses territórios, garantindo que a proteção não esteja condicionada à existência de estruturas estaduais específicas.

Um avanço significativo na trajetória do PPCAAM foi a incorporação da metodologia de **Famílias Solidárias**, inspirada no Programa Família Acolhedora, mas com foco voltado à proteção de crianças e adolescentes em situação de ameaça de morte e que não dispõem de retaguarda familiar segura. Essa estratégia foi desenvolvida no âmbito da sociedade civil, e se consolidou como uma alternativa ao acolhimento familiar, possibilitando que crianças e adolescentes ameaçados sejam protegidos por uma família, preparada e acompanhada para esse fim. As Famílias Solidárias representam um aprimoramento da política de proteção ao alinhar-se ao direito à convivência familiar e comunitária, previsto no ECA, e às evidências que apontam os impactos positivos do cuidado em contexto familiar para o desenvolvimento integral.

O Conanda desempenhou papel fundamental na indução e consolidação desta metodologia, ao apoiar, com recursos do FIA, Organizações da Sociedade Civil para o aprimoramento da metodologia e expansão do atendimento, contribuindo para sua incorporação progressiva nos Programas de Proteção estaduais. Atualmente, a inclusão das Famílias Solidárias passou a integrar os novos Termos de Colaboração firmados para a execução do PPCAAM, consolidando equipes integradas e estratégias unificadas em defesa da vida e dos demais direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

RETORNAR AO ÍNDICE

Apesar dos avanços institucionais e metodológicos, **a trajetória do PPCAAM também evidencia desafios persistentes, como a ampliação da cobertura territorial, o fortalecimento do financiamento público, a articulação intersetorial** com políticas de saúde, educação, assistência social e segurança pública, e a garantia de proteção de longo prazo que possibilite a reconstrução de projetos de vida. Os desafios relativos à proteção imediata em algumas situações têm apontado para a necessidade de implementação de mecanismos de pré-proteção, estratégia que já vem sendo implantada em alguns estados, porém necessita de ampliação e pede por um debate intersetorial para sua implementação. Outro ponto de atenção que vem se observando quanto às demandas de adolescentes protegidos, é a necessidade indispensável de maior comprometimento e articulação com a política de saúde, especialmente no campo da saúde mental, na atenção a adolescentes inseridos no Programa, com acesso a cuidado especializado, territorializado e contínuo. Além da frequência de questões preexistentes de uso abusivo de substâncias psicoativas e de transtornos mentais, é preciso considerar os impactos psíquicos decorrentes das ameaças, das rupturas e dos deslocamentos vivenciados. A insuficiência de respostas no campo da saúde mental tem limitado os resultados da proteção e destacado a necessidade de integração estruturada e permanente. Ainda assim, o Programa se afirma como uma das principais respostas do Estado brasileiro à violência letal contra crianças e adolescentes, materializando, na prática, o compromisso constitucional com a proteção integral e a prioridade absoluta desse segmento da população.

Apesar da existência do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), que representa uma política estratégica e estruturante no enfrentamento da violência letal, persiste no país um desafio central: a ausência de uma política pública nacional capaz de garantir proteção imediata, provisória e segura a crianças e adolescentes ameaçados de morte no intervalo entre a identificação do risco iminente e a efetiva análise e inclusão no PPCAAM. Esse lapso temporal, frequentemente marcado por alta exposição, deslocamentos forçados improvisados, acolhimentos precários ou permanência no território sob ameaça, pode ser

determinante para a concretização do risco e a perda de vidas, revelando uma lacuna relevante na arquitetura de proteção do Sistema de Garantia de Direitos e no Sistema de Proteção a Pessoas Ameaçadas de Morte.

Experiências desenvolvidas em alguns territórios demonstram a viabilidade de estratégias de proteção provisória, como o Núcleo de Acolhimento Provisório (NAP)[48], em Pernambuco, o Programa de Proteção Provisória (PPPRO)[49], no Ceará, e o Programa de Proteção à Vida de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPVIDA)[50], em João Pessoa, que operam por meio de acolhimento imediato, emergencial, articulação intersetorial e encaminhamento célere aos Programas de Proteção. Essas iniciativas reforçam a importância de normatizar e institucionalizar mecanismos imediatos e provisórios de proteção, articulados ao PPCAAM, como parte de uma política nacional capaz de prevenir mortes evitáveis e assegurar a prioridade absoluta à vida de crianças e adolescentes.

**A violência sexual contra crianças e adolescentes** no Brasil constitui uma grave violação de direitos humanos e **um dos fenômenos de violência mais persistentes e subnotificados na trajetória social e política do país**. Historicamente, apesar da existência de marcos normativos robustos — como o ECA, que reconhece a proteção contra qualquer forma de abuso e exploração sexual como direito fundamental, e a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) — a visibilidade e o enfrentamento desta violência sofreram atrasos significativos em função de estigmas culturais, subnotificação sistemática e respostas institucionais fragmentadas.

Nas últimas décadas, movimentos sociais, organizações não governamentais e o próprio sistema de garantia de direitos ampliaram a compreensão de violência sexual contra crianças e adolescentes **deslocando-a do âmbito privado para o campo público de políticas de**

48. Pernambuco, Secretaria Executiva de Direitos Humanos, *Nota Técnica NAP/SEDH nº 001/2024* (Recife, 19 de janeiro de 2024).

49. Ceará, Secretaria dos Direitos Humanos, *Programas de Proteção a Pessoas Ameaçadas* (Fortaleza: Secretaria dos Direitos Humanos, s.d.).

50. João Pessoa (PB), *Lei nº 15.369*, de 4 de dezembro de 2024,Institui o Programa de Proteção à Vida de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPVIDA/JP) (João Pessoa: Prefeitura Municipal, 2024).

RETORNAR AO ÍNDICE

**proteção integral**. No entanto, os dados recentes indicam que essa forma de violência permanece em níveis alarmantes. Segundo o Panorama da Violência Letal e Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil[51], entre 2021 e 2023 foram registrados **mais de 164 mil casos de violência sexual** contra pessoas de até 19 anos de idade, o que equivale a uma média de mais de **150 casos por dia**, com predominância de vítimas do sexo feminino e maior incidência entre crianças e adolescentes negros. Esses números refletem apenas os casos notificados e, diante da magnitude das subnotificações documentadas em estudos epidemiológicos, a cifra real é estimada por especialistas como substancialmente maior.

**A violência sexual contra crianças e adolescentes ocorre em múltiplos contextos**: familiar, comunitário, institucional e digital, **sendo que o ambiente familiar é frequentemente identificado pela literatura e pelos sistemas de notificação como espaço de maior risco**. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que a violência é majoritariamente praticada por pessoas do círculo de convivência e confiança da criança e do adolescente, o que dificulta a identificação, a denúncia e a ruptura do ciclo de violência.

Essa realidade tensiona abordagens centradas exclusivamente na punição, uma vez que a violência sexual intrafamiliar envolve relações afetivas, vínculos de dependência emocional e material, hierarquias geracionais e de gênero, bem como silenciamentos historicamente construídos no interior das famílias. Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de políticas que articulem prevenção, fortalecimento das famílias e apoio psicossocial continuado e responsabilização adequada, sem desconsiderar a complexidade dessas relações.

Estudos indicam que apenas uma parcela reduzida dos casos é levada ao conhecimento dos serviços de proteção, devido a fatores como medo de retaliação, vergonha, e a desconfiança quanto à capacidade das instituições em oferecer respostas protetivas eficazes e não revitimizantes.

51. UNICEF e FBSP, *Panorama da Violência Letal e Sexual*.

Frente à persistência desse quadro, iniciativas legislativas e institucionais têm buscado respostas mais eficazes. A Lei nº 13.431/2017, por exemplo, **instituiu procedimentos especializados para a escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência**, com o objetivo de prevenir a revitimização durante o processo investigativo e judicial. Em conjunto, diretrizes interministeriais têm procurado reforçar a articulação entre os setores de saúde, justiça, assistência social e educação para identificar precocemente situações de risco e fornecer atendimento especializado às vítimas.

O Decreto nº 9.603/2018, que regulamenta a Lei nº 13.431/2017, **estabelece a obrigação de instituir**, preferencialmente no âmbito dos conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes, **o comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência**, com a finalidade de articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento e o aprimoramento da integração do referido comitê. Também, amparada pela Resolução nº 235/2023, determina que os conselhos estaduais, distrital e municipais (CDCA) instituam comitês, e orienta que os atendimentos à criança ou ao adolescente sejam feitos de maneira articulada, evitando a revitimização da criança ou do adolescente.

Não obstante, encontramos iniciativas legislativas que atacam os direitos das meninas vítimas de violência sexual, como o Projeto de Decreto Legislativo nº 3/2025 que busca derrubar a Resolução do Conanda nº 258/2024.

A institucionalização do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil consolidou-se, a partir dos anos 2000, como resultado da articulação entre sociedade civil, Estado e Parlamento, em diálogo com compromissos internacionais de proteção integral. Nesse contexto, a criação, em 2002, do **Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes** representou um marco político e técnico relevante, ao assumir a responsabilidade de monitorar o Plano Nacional e acompanhar, com base em evidências e indicadores oficiais, a implementação de ações voltadas à prevenção, proteção e responsabilização. A atuação do Comitê contribuiu para fortalecer a interlocução com a Frente Parlamentar pela

RETORNAR AO ÍNDICE

Criança e o Adolescente, ampliando a capacidade de incidência sobre projetos de lei, orçamentos e políticas públicas, de modo a manter o tema da violência sexual como prioridade na agenda estatal[52].

No âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), por meio do Decreto nº 11.533/2023, foi retomada a Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, com a finalidade de articular ações e políticas públicas relativas ao enfrentamento.

Paralelamente, **a campanha "Faça Bonito – Proteja nossas crianças e adolescentes"**, lançada em 1998 por iniciativa da sociedade civil e posteriormente incorporada por órgãos governamentais, que completou 25 anos em 2025, **consolidou a "flor" como símbolo e como a principal e importante estratégia de mobilização social, prevenção e identificação dessa violência**. Presente em todos os estados brasileiros, a campanha combinou linguagem acessível, símbolos visuais de forte impacto e ações educativas para ampliar a denúncia, reduzir a naturalização da violência e estimular a corresponsabilidade social. Em 2023, a Resolução do Conanda nº 236/2023 oficializou a campanha como política nacional de sensibilização, instituindo a **flor amarela e laranja como símbolo nacional do enfrentamento ao abuso e à exploração sexual** e orientando a padronização de ações preventivas, formativas e comunicacionais em todo o território nacional.

A trajetória do Comitê Nacional e da campanha "Faça Bonito" expressa avanços significativos na governança, no monitoramento e na mobilização social contra a violência sexual, ao mesmo tempo em que evidencia desafios permanentes relacionados à integração de dados, à proteção das vítimas e à transformação de padrões culturais que naturalizam o abuso — reforçando a necessidade de respostas baseadas em direitos humanos, proteção integral e participação social continuada.

Contudo, desafios substanciais permanecem. A **fragmentação das políticas públicas, a insuficiência de serviços de atendimento integral,**

52. Ana Cristina Wanderley da Paixão e Suely Ferreira Deslandes, Análise das políticas públicas de enfrentamento da violência sexual infantojuvenil, *Saúde e Sociedade 19*, n. 1 (2010).

**a falta de capacitação continuada de profissionais e a ausência de um sistema unificado de informação sobre violência sexual infantil** dificultam a formulação de respostas eficazes baseadas em evidências. Ademais, persistem barreiras estruturais ligadas a desigualdades de raça, gênero, território e condição socioeconômica que amplificam a vulnerabilidade de determinados grupos de crianças e adolescentes.

Em síntese, a análise dos dados mais recentes e da trajetória normativa brasileira demonstra que, embora tenham sido construídos importantes marcos jurídicos e instrumentos institucionais, a violência sexual contra crianças e adolescentes permanece como um problema de grandes proporções, cuja superação exige políticas públicas intersetoriais robustas, sustentadas por uma abordagem de direitos humanos, proteção integral e participação ativa das infâncias e adolescências nos processos de prevenção, resposta e reparação.

A Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências, publicada em 2010 é instrumento estratégico para orientar e sensibilizar os profissionais das Redes de Atenção à Saúde reforçando a atuação **intersetorial e articulada** contribuindo para a integração das políticas de saúde, assistência social, educação, justiça e direitos humanos na oferta de respostas integrais, contínuas e protetivas a crianças, adolescentes e suas famílias em situação de violência[53].

A violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil é um fenômeno frequente, estrutural e marcado por profundas desigualdades. Dados sistematizados pela campanha Criança Não é Mãe, a partir de informações oficiais, indicam que ocorre um estupro a cada seis minutos no país, tendo como vítimas, em sua maioria, meninas, muitas ainda crianças. Três em cada quatro vítimas de violência sexual têm menos de 18 anos, e 61,6% têm até 13 anos, o que evidencia que mais da metade das vítimas são crianças.

53. Brasil, Ministério da Saúde, *Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências* (Brasília: Ministério da Saúde, 2010).

**RETORNAR AO ÍNDICE**

Essa violência acontece, predominantemente, em contextos que deveriam ser de cuidado e proteção. Cerca de 83,9% dos agressores são familiares ou pessoas conhecidas da vítima, e 67,9% dos casos ocorrem dentro da própria residência, o que impõe enormes obstáculos à denúncia, à ruptura do ciclo de violência e ao acesso à proteção. Quando o agressor integra o círculo de confiança da criança, o silêncio, o medo, a dependência e a naturalização da violência tornam-se ainda mais presentes, exigindo do Estado respostas sensíveis, rápidas e protetivas.

Entre as consequências mais graves da violência sexual está a gravidez na infância e na adolescência. No Brasil, cerca de 20 mil crianças tornam-se mães todos os anos, sendo que 70% delas são meninas negras, o que revela como a violência sexual e a gravidez forçada recaem de forma desproporcional sobre meninas negras, pobres e periféricas. A legislação brasileira reconhece a mais de quatro décadas que a interrupção da gestação é permitida nos casos de risco à vida da gestante, gravidez decorrente de estupro e anencefalia.

Com o objetivo de garantir que esses direitos sejam efetivamente acessados, o Conanda aprovou a Resolução nº 258/2024, que orienta os fluxos de atendimento de meninas vítimas de violência sexual. Ainda assim, milhares de crianças seguem sendo forçadas a levar adiante gestações decorrentes de estupro, em razão de barreiras persistentes, como a dificuldade de identificação da violência, entraves morais e religiosos impostos por familiares ou profissionais, a ausência de serviços de aborto legal próximos e a omissão ou desinformação por parte de unidades de saúde.

Nesse contexto, ataques às normativas que orientam a rede de proteção, como a Resolução nº 258/2024, representam grave retrocesso, pois fragilizam fluxos de atendimento, ampliam a insegurança institucional e aprofundam a violência institucional contra crianças e adolescentes. Enfrentar a violência sexual exige reconhecer que **criança não é mãe**, que gravidez forçada é uma forma de violência, é tortura, e que proteger meninas vítimas de estupro significa garantir informação, acolhimento,

acesso à saúde e decisões livres de coerção, em consonância com o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta.

As **violências associadas à negligência, à violência física e à violência psicológica**, especialmente no contexto doméstico, também **apresentaram crescimento recente** nas notificações. Informações do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN/Ministério da Saúde) indicam aumento significativo dos registros de violência contra crianças pequenas, com destaque para a faixa etária de 0 a 4 anos, entre 2022 e 2023[54]. Esse dado é particularmente preocupante por evidenciar a intensificação de situações de risco em um período crítico do desenvolvimento infantil.

Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública[55] mostram que em 2024 o país registrou o maior número de estupros da série histórica: 87,5 mil casos ou 240 registros por dia. Desse total, 61,3% das vítimas de estupro do país eram crianças com 13 anos ou menos, isto é, 51.677 crianças. Muitos dos casos ocorrem dentro de casa (69,1%) e os agressores são da família (63%) ou conhecidos das vítimas (29%), sendo que 88% são meninas, e 52,2% são negras.

As violências motivadas por intolerância religiosa, especialmente contra crianças e adolescentes de povos e comunidades tradicionais de terreiro e de matriz africana, configuram práticas criminosas de racismo religioso e demandam respostas específicas do Estado. O enfrentamento dessas violências deve estar articulado à Política Nacional para Povos e Comunidades Tradicionais de Terreiro e de Matriz Africana (Decreto nº 12.278/2024), com ações de prevenção, proteção, responsabilização e valorização da diversidade religiosa.

Essas violências estão profundamente relacionadas às vulnerabilidades enfrentadas pelas famílias, à insuficiência de políticas de apoio à parentalidade e às fragilidades das redes de proteção social. A análise

54. UNICEF, *Panorama da Violência Letal e Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil (2021–2023): 2ª edição* (São Paulo, agosto de 2024).

55. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024* (São Paulo: FBSP, 2024).

RETORNAR AO ÍNDICE

histórica demonstra que, embora o ECA tenha atribuído ao poder público a responsabilidade de desenvolver políticas de prevenção (art. 70), a resposta estatal ainda se concentra majoritariamente em ações reativas, em detrimento de estratégias de prevenção primária e de fortalecimento comunitário.

No processo histórico de aprimoramento do arcabouço normativo de proteção integral à infância e à adolescência, destacam-se a Lei nº 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo), a Lei nº 14.344/2022 (Lei Henry Borel) e a Lei nº 13.257/2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, as quais respondem a demandas sociais emergentes e a casos emblemáticos de violência extrema contra crianças.

A Lei Menino Bernardo representou um marco ao afirmar o **direito de crianças e adolescentes de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos** ou tratamento cruel ou degradante, consolidando uma mudança paradigmática ao deslocar a violência disciplinar do campo da naturalização cultural para o campo da violação de direitos, em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Criança. Já a Lei Henry Borel, promulgada em um contexto de crescente visibilidade da violência doméstica letal contra crianças, especialmente no âmbito intrafamiliar, fortaleceu os mecanismos de proteção ao tipificar o **homicídio praticado contra menores de 14 anos** em contexto de violência doméstica **como crime hediondo** e ao **ampliar medidas protetivas**, inclusive com possibilidade de **afastamento imediato do agressor**. Ambas as legislações expressam avanços significativos ao reconhecer a especificidade da violência contra crianças, reforçando o dever estatal de prevenção e proteção; contudo, sua efetividade permanece condicionada à implementação articulada de políticas públicas, à formação continuada dos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos e à superação de práticas culturais e institucionais que ainda toleram ou invisibilizam a violência no cotidiano das relações familiares e sociais.

Nesse contexto, ganha relevância o reconhecimento da violência vicária como uma forma específica e grave de violação de direitos humanos de crianças e adolescentes, caracterizada pelo uso deliberado de filhos e filhas

como instrumentos de controle, punição ou retaliação contra mulheres-mães ou mulheres que exercem funções maternas. Conforme reconhecido pela Resolução Conjunta Conanda/CNDM nº 1, de 18 de setembro de 2025, a **violência vicária constitui desdobramento da violência doméstica e de gênero**, produzindo impactos profundos e duradouros no desenvolvimento emocional, na saúde mental e na segurança subjetiva de crianças e adolescentes, ao submetê-los a contextos de medo, manipulação de vínculos, convivências forçadas com agressores e revitimização institucional[56]. Essa forma de violência, muitas vezes invisibilizada, evidencia que a proteção integral exige respostas estatais capazes de reconhecer as intersecções entre violência contra mulheres e violência contra crianças, adotando medidas protetivas imediatas, escuta especializada, atuação intersetorial e prioridade absoluta na cessação da violência, em consonância com o melhor interesse da criança e do adolescente.

Mais recentemente, o **ambiente digital passou a ocupar lugar central no debate sobre violência contra crianças e adolescentes**. O crescimento do acesso à internet e às redes sociais ampliou as possibilidades de participação e expressão, mas também intensificou os riscos relacionados ao abuso e à exploração sexual online, ao cyberbullying, ao discurso de ódio, à manipulação de imagens e conteúdos por meio de tecnologias de inteligência artificial, à exposição indevida de dados e imagens, bem como aos impactos dessas violências na saúde mental e no percurso escolar, em um contexto marcado por assimetrias de poder entre usuários e plataformas digitais. Relatórios nacionais e internacionais apontam o Brasil entre os países com maior número de denúncias de violência sexual infantil na internet, com centenas de milhares de registros anuais em plataformas de denúncia, especialmente no período pós-pandemia[57].

Nesse contexto, **a promulgação da Lei nº 15.211/2025, conhecida como ECA Digital, representa um avanço relevante ao atualizar o Estatuto da Criança e do Adolescente frente às transformações tecnológicas**. A nova

56. Brasil, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, *Resolução conjunta Conanda CNDM nº 1*, de 18 de setembro de 2025 (Brasília: MDHC, 2 de dezembro de 2025).

57. UNICEF e FBSP, *Panorama da Violência Letal e Sexual*.

RETORNAR AO ÍNDICE

legislação ampliou mecanismos de responsabilização de provedores e plataformas digitais e tipificou condutas relacionadas à violência online. O desafio contemporâneo, contudo, reside em garantir a efetividade dessas medidas, assegurando proteção integral sem recorrer a soluções punitivistas ou que restrinjam indevidamente direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e o acesso à informação.

A análise integrada dos dados recentes evidencia que o Brasil dispõe de um **arcabouço normativo avançado** e alinhado aos parâmetros internacionais de direitos humanos, mas enfrenta **dificuldades persistentes na implementação efetiva das políticas de prevenção da violência**. As desigualdades territoriais, raciais e socioeconômicas, a fragmentação das ações intersetoriais e a insuficiência de investimentos em prevenção primária limitam o alcance das respostas institucionais.

Diante desse cenário, impõe-se o **fortalecimento de estratégias baseadas em evidências, na articulação entre políticas públicas**, na **participação social** e na escuta **qualificada de crianças e adolescentes**. A prevenção da violência requer a consolidação de ações que reconheçam a diversidade das infâncias e adolescências brasileiras, enfrentem as causas estruturais das violações e promovam ambientes seguros — físicos, institucionais e digitais — capazes de transformar os avanços normativos em **garantias concretas do direito** a uma vida digna e livre de violências.

## PERGUNTAS NORTEADORAS

1. Como garantir, na prática, a proteção integral e a prioridade absoluta às crianças e adolescentes frente às diferentes formas de violência, considerando ações existentes e novas estratégias?
2. Como assegurar, na prática, a proteção integral e a prioridade absoluta de crianças e adolescentes frente às diferentes formas de violência, por meio da articulação intersetorial das políticas públicas e da atuação integrada do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente?

3. Como melhorar e integrar os sistemas de informação e notificação para retratar com precisão a violência contra crianças e adolescentes?
4. Quais barreiras políticas, institucionais, culturais e orçamentárias impedem políticas eficazes de prevenção e proteção — e como superá-las?
5. Como assegurar a participação real e segura de crianças e adolescentes nas políticas de enfrentamento às violências?
6. Como promover mudanças culturais que reduzam a naturalização da violência e fortaleçam uma cultura de paz?
7. Diante da realidade da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, especialmente quando praticada por pessoas do convívio familiar, como o Sistema de Garantia de Direitos pode atuar de forma mais efetiva para prevenir, identificar e proteger as vítimas, evitando o silêncio, a revitimização e a impunidade?

RETORNAR AO ÍNDICE

# EIXO 5
# PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E PROTEÇÃO DE ADOLESCENTES NO TRABALHO

# EIXO 5 - PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL E PROTEÇÃO DE ADOLESCENTES NO TRABALHO

**O trabalho infantil é uma realidade que atravessa gerações**, tendo como causas mais comuns a vulnerabilidade socioeconômica, a dificuldade de acesso a uma educação de qualidade, a ausência de oportunidades, e a falta de perspectiva de vida. Ele perpetua ciclos de pobreza, pois **prejudica o desenvolvimento de crianças e adolescentes e reduz suas chances de alcançar uma formação adequada e melhores oportunidades no futuro**.

Ao longo dos anos, graças à mobilização da sociedade e às políticas públicas de prevenção — como os programas de transferência de renda, o Programa de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) executado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e a ampliação da educação em tempo integral — o número de crianças trabalhando e de adolescentes em situação irregular diminuiu. **Reconhecer e valorizar essas conquistas é o primeiro passo para enfrentar os desafios que ainda existem**.

O Brasil também conta com um forte conjunto de normativas para o enfrentamento do trabalho infantil e a proteção de adolescentes no trabalho. Em sintonia com normas internacionais — e em alguns pontos até mais avançados — esse marco legal define que a idade mínima para o trabalho é 16 anos, com exceção da aprendizagem, que é permitida a partir dos 14. Também é proibido que adolescentes até os 18 anos trabalhem à noite, em atividades perigosas ou insalubres, ou em lugares que prejudiquem sua formação e seu desenvolvimento físico, emocional, moral e social. Além disso, a lei garante que o trabalho não pode atrapalhar a ida à escola, como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente.

RETORNAR AO ÍNDICE

Essas conquistas resultam de lutas sociais e incidência política, articuladas em espaços como o **Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI)** e impulsionadas por campanhas como o **Movimento Catavento**, que contribuiu para dar visibilidade pública e projeção internacional à agenda de enfrentamento do trabalho infantil.

Até a década de 1980, o trabalho infantil era amplamente naturalizado no Brasil, inclusive como suposta estratégia de formação moral para crianças em situação de vulnerabilidade. A máxima de que "é melhor trabalhar do que estar na rua" dificultou o enfrentamento da questão. Essa lógica também favoreceu sua exploração por organizações criminosas, que recorrem a crianças e adolescentes por serem mão de obra mais barata, menos regulada e mais vulnerável à subordinação. Nesse contexto, o Decreto nº 6.481/2008 institui a **Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil**[58], definindo atividades proibidas com o objetivo

## SAIBA MAIS

Criado em 1994, o **FNPETI** é um espaço democrático de articulação entre governo, sociedade civil e organismos internacionais. Ele coordena a Rede Nacional de Combate ao Trabalho Infantil (criada em 1999), reunindo fóruns estaduais e dezenas de organizações. Ao longo de mais de três décadas, teve papel estratégico na incidência política, na mobilização social e na promoção de normas e políticas para a erradicação do trabalho infantil.

Já o **Movimento Catavento** é uma articulação nacional que culminou na Marcha Nacional pela Erradicação do Trabalho Infantil, em 2004, impulsionada pelo FNPETI. Teve papel central na mobilização social que levou à **criação do Dia Nacional de Combate ao Trabalho Infantil**, instituído pela Lei nº 11.542/2007. Hoje, o brinquedo se tornou um ícone da mobilização contra a exploração de crianças e adolescentes como força de trabalho, simbolizando dinamismo, esperança, união e diversidade, sendo utilizado mundialmente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

58. Marco central que "regulamenta os artigos 3º, alínea 'd', e 4º da Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências" (Brasil. Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008).

de assegurar a proteção integral e o desenvolvimento pleno de meninas e meninos. Nela estão incluídas atividades que apresentam graves riscos à saúde, à segurança, à dignidade e ao desenvolvimento, como a coleta de lixo, a mineração, a pesca e a agricultura em ambientes perigosos, além de situações como a exploração sexual, o trabalho doméstico e o tráfico de drogas. Essas formas de trabalho infantil, além de violações de direitos, frequentemente configuram práticas criminosas, exigindo atuação integrada entre políticas de prevenção, proteção social, Conselhos Tutelares, Ministério Público, Sistema de Justiça e órgãos de fiscalização, para assegurar responsabilização e interromper ciclos de exploração.

Para organizar e dar coerência ao conjunto de ações de enfrentamento ao trabalho infantil, o Brasil passou a combinar programas permanentes com instrumentos de planejamento nacional. O **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**, criado em 1996, foi a primeira política pública estruturada voltada especificamente para esse tema, atuando nos territórios para identificar, retirar e acompanhar crianças e adolescentes em situação de trabalho precoce, em articulação com a assistência social, a educação, a saúde e outras políticas. A partir dos anos 2000, essa atuação passou a ser organizada e fortalecida pelos **Planos Nacionais de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil**, que definem diretrizes, metas e responsabilidades para o conjunto do Estado. Até hoje, foram elaboradas três edições — 2004, 2011-2015 e 2019-2022 — e uma **quarta está em elaboração**, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego. O acompanhamento do PETI e dos planos nacionais é, em tese, apoiado por um conjunto diversificado de bases de dados e plataformas, que inclui as pesquisas do IBGE (como a PNAD Contínua), registros administrativos federais (como CadÚnico, SIMPETI e Censo SUAS), iniciativas de cooperação interinstitucional (como o SMARTLAB – Observatório do Trabalho Infantil, do MPT e da OIT) e ferramentas da sociedade civil, como o Observatório da Criança e do Adolescente da Fundação Abrinq e o Mapa do Trabalho Infantil.

O **Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)**, por meio da Inspeção do Trabalho, também desempenha **papel estratégico e estruturante no**

**enfrentamento ao trabalho infantil**, sendo responsável pela identificação de situações irregulares envolvendo crianças e adolescentes, o afastamento imediato de crianças e adolescentes do trabalho proibido, a imposição de penalidades administrativas aos exploradores do trabalho infantil, o acionamento da rede de proteção, e o encaminhamento para a aprendizagem profissional dos adolescentes com idade a partir de 14 anos.

A atuação da **Inspeção do Trabalho** caracteriza-se pela combinação de ações repressivas e preventivas, pela fiscalização orientadora, pela produção e sistematização de informações qualificadas, pela articulação interinstitucional e pela indução de políticas públicas complementares.

Além da atuação fiscal, o MTE, por meio da Inspeção do Trabalho, coordena a **Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil - CONAETI**[59]. Esta Comissão é o principal instrumento de gestão da política nacional de erradicação do trabalho infantil. Instituída pelo Decreto nº 11.496/2023, a CONAETI possui composição multipartite, reunindo representantes de trabalhadores, empregadores, governo, sociedade civil e sistema de justiça, todos com direito à palavra e voto[60].

No âmbito do PETI, as **Ações Estratégicas (AEPETI)** passaram a desempenhar um papel central ao articular campanhas educativas, cofinanciamento tripartite e integração entre assistência social, educação e saúde, reforçando a capacidade dos territórios de prevenir e enfrentar o trabalho infantil. Esse arranjo vem sendo complementado por medidas de proteção social e inclusão produtiva, como a destinação de recursos do **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)** para a qualificação de famílias em situação de vulnerabilidade e a ampliação do acesso ao **Benefício**

59. Entre as competências da CONAETI, destacam-se: I – Elaborar e propor o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador; II – Monitorar e avaliar a execução do plano; III – Propor políticas públicas e estudos específicos; IV – Incentivar campanhas e pesquisas; V – Acompanhar a aplicação das convenções internacionais e propor adequações legislativas quando necessárias.

60. Além disso, estão em elaboração novos fluxos sobre o trabalho infantil em regime familiar e o trabalho infantil com exploração sexual, além do IV Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador. A CONAETI também tem promovido debates sobre o trabalho infantil no contexto do tráfico de drogas, enfatizando que essa prática configura uma das piores formas de trabalho infantil e requer ações específicas e integradas de enfrentamento.

de Prestação Continuada (BPC), reduzindo a pressão econômica que leva ao uso do trabalho infantil. Em paralelo, o marco da **aprendizagem profissional** — regulado pela Lei nº 10.097/2000 e pelo Decreto nº 9.579/2018 — consolida uma via legal, educativa e protegida de inserção no trabalho para adolescentes a partir dos 14 anos, ao mesmo tempo em que os programas federais de **educação em tempo integral**, como o **Mais Educação** e o atual **Programa Escola em Tempo Integral**, reafirmam **a escola, em jornada ampliada, como um dos principais mecanismos de proteção social** da infância e da adolescência.

No entanto, como tem alertado o próprio FNPETI, a existência dessas ferramentas não garante, por si só, um retrato completo, o que torna indispensável avançar na integração, padronização e uso efetivo desses dados para orientar políticas públicas.

Apesar dos avanços institucionais, **o monitoramento** dos planos nacionais de prevenção e erradicação do trabalho infantil tem sido **fragmentado e pouco sistemático**, com **variações significativas entre regiões e níveis de governo**, o que dificulta a avaliação contínua de resultados e a responsabilização. Relatórios recentes apontam que ainda há muitos casos que não entram nas estatísticas e que é necessário melhorar a avaliação do III Plano (2019-2022), integrando e padronizando as informações de bases como o CadÚnico, o SIMPETI e o Censo SUAS[61]. Levantamentos estaduais mostram, ainda, grande desigualdade na realização de ações e falhas importantes no próprio eixo de monitoramento, o que evidencia limites de capacidade institucional e de sistematização de dados em parte dos municípios[62]. Nesse cenário, iniciativas recentes de coordenação nacional também apontam a necessidade de reforçar instâncias e arranjos federativos de governança para sustentar a implementação e o acompanhamento das medidas[63].

---

61. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), *Relatório alternativo submetido para a 99ª sessão do Comitê dos Direitos da Criança (CRC) para o exame do Brasil (2025)*.

62. Secretaria Executiva de Assistência Social de Pernambuco, *Monitoramento dos Indicadores das Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: ano de referência 2022* (Recife, 2023).

63. Ministério do Trabalho e Emprego, *Nova Recomendação da CONAETI reforça articulação nacional pela erradicação do trabalho infantil*, publicado em 5 de novembro de 2025, atualizado em 6 de novembro de 2025.

Apesar desse amplo conjunto de instrumentos, um estudo recente da OIT mostra que **os efeitos da pandemia revelaram e aprofundaram falhas estruturais na capacidade do Estado de articular proteção social, educação e políticas de trabalho** nos territórios. Entre 2019 e 2022, o número de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil aumentou de **1,76 milhão para 1,88 milhão**. Entre as causas estão a diminuição de renda das famílias, a interrupção das aulas e o enfraquecimento da rede de proteção social, com queda na capacidade de prevenção e identificação ativa de casos. **Embora em 2023 o total tenha recuado para 1,6 milhão, a OIT mostra que esse movimento foi heterogêneo e territorialmente desigual** – ou seja, esse avanço não ocorreu de maneira igual em todo o país – mostrando limites na capacidade de levar as políticas nacionais a respostas locais efetivas[64]. Mesmo antes da pandemia, os dados já mostravam dificuldades nos municípios. Uma pesquisa da Fundação Abrinq de 2018 indicou que, muitos municípios não conseguiam articular políticas para enfrentar o trabalho infantil. A maioria não encaminhava as famílias para programas de renda, capacitação ou outras políticas públicas, o que revela pouca integração entre essas áreas[65].

### SAIBA MAIS

Uma pesquisa da Fundação Abrinq de 2018, com base no Censo SUAS de 2016, mostra que muitos municípios não conseguiam articular políticas para enfrentar o trabalho infantil: 73% não encaminhavam as famílias em situação de trabalho infantil para geração de trabalho e renda e/ou inclusão produtiva, 74% não as encaminhavam para capacitação profissional e 59% não as direcionavam para outras políticas públicas, indicando baixa intersetorialidade. Em 46% dos municípios a busca ativa não era realizada, o que limita o alcance do PETI e contribui para a invisibilidade do trabalho infantil.

É nesse contexto que o fortalecimento do SGDCA se afirma como elemento estratégico para a prevenção e erradicação do trabalho infantil. Conselhos Tutelares,

64. Organização Internacional do Trabalho (OIT), *Dimensões do Trabalho Infantil no Brasil: desafios persistentes e caminhos para acelerar a erradicação* (Genebra: OIT, 2025).

65. Fundação Abrinq, *Um Brasil para as crianças e os adolescentes: VI Relatório* (São Paulo: Fundação Abrinq, 2018).

**RETORNAR AO ÍNDICE**

Conselhos de Direitos e demais instâncias do Sistema desempenham papel central na identificação ativa de casos, na articulação entre políticas setoriais, na proteção imediata e no acompanhamento das famílias, sendo fundamentais para superar a fragmentação das ações nos territórios.

**A crise da pandemia também prejudicou o acesso à escola**. Entre crianças de **6 a 14 anos**, a taxa de frequência escolar líquida caiu de **97,1% em 2019 para 94,6% em 2023**, segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE. Nos primeiros anos do ensino fundamental, a situação foi ainda pior: a proporção de alunos na série adequada à idade caiu de 95,6% para 90,8%. Esse enfraquecimento do vínculo escolar se reflete também na exclusão educacional entre adolescentes. Em 2023, mais de meio milhão de adolescentes de 15 a 17 anos já estavam fora da escola, e 9,1 milhões de jovens deixaram a educação básica sem concluir os estudos[66]. Esses dados mostram que **a escola ainda não conseguiu se recuperar totalmente como espaço de proteção**, o que aumenta o risco de crianças e adolescentes entrarem cedo no trabalho.

Em relação à **aprendizagem profissional**, os dados oficiais mais recentes indicam um movimento de expansão no número de aprendizes, o que pode ser interpretado como um avanço na promoção de trajetórias de inserção protegida no mundo do trabalho. Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, o número de jovens aprendizes ativos alcançou **715.277 em novembro de 2025**, **o maior saldo da série histórica**[67] — resultado possivelmente associado à combinação entre obrigatoriedade legal, expansão das vagas e maior visibilidade do programa no mercado formal.

Mas o **crescimento numérico por si só não resolve, sozinho, os problemas de acesso e de qualidade**. É fundamental que a política pública de Aprendizagem Profissional passe por constantes avaliações e aprimoramentos. Objetiva-se, assim, assegurar que o público prioritário, adolescentes em situação de vulnerabilidade ou risco social, seja

66. OIT, *Dimensões do Trabalho Infantil no Brasil*, 19.

67. Ministério do Trabalho e Emprego, *Mercado de trabalho registra 715 mil jovens aprendizes e maior saldo da série histórica*, publicado em 7 de janeiro de 2026.

alcançado por uma política pública que o qualifique efetivamente para o mercado de trabalho. Nesse sentido, inclusive, é fundamental assegurar que as ações fiscais, promovidas pela Auditoria Fiscal do Trabalho, continuem a promover a inserção de aprendizes, e a qualidade dos cursos realizados pelas entidades responsáveis pela formação dos aprendizes.

Frisa-se que a Aprendizagem Profissional segue enfrentando pressões com a propositura de mudanças normativas, que, em vez de elevarem a política pública a um nível de mais qualidade, buscam na verdade reduzir sua abrangência e seu alcance, a exemplo do ocorrido com a publicação do Decreto nº 11.061/2022 (já revogado), que introduziu regras mais flexíveis para o cumprimento do Instituto da Aprendizagem Profissional.

Na mesma direção, **a PEC 18 aprofunda esse processo ao propor a redução da idade mínima para o trabalho** de 16 para 14 anos, abrindo espaço para que crianças e adolescentes comecem a trabalhar mais cedo. Isso enfraquece o direito à educação e à proteção e aumenta o risco de evasão escolar, exploração e reprodução das desigualdades.

Esse conjunto de mudanças e propostas cria um cenário de maior incerteza para adolescentes e jovens no mercado de trabalho. Embora o emprego tenha crescido nos últimos anos, a expansão do **trabalho informal, as desigualdades e o afastamento de milhões de adolescentes da escola** tornam mais difícil a transição para empregos formais e protegidos. Como também destacado no relatório da OIT, a **aprendizagem, sozinha, não é suficiente para garantir uma transição segura para o trabalho:** ela precisa estar articulada a políticas de educação, proteção social e promoção do emprego juvenil[68].

Outra questão que ganha destaque hoje é o fenômeno do **trabalho infantil digital**. A Lei nº 15.211/2025, conhecida como **ECA Digital, é um avanço importante porque amplia a proteção de direitos no espaço online**, ao exigir das plataformas medidas como verificação de idade, privacidade por padrão, limites à publicidade e possibilidade de acompanhamento

68. OIT, *Dimensões do Trabalho Infantil no Brasil*.

por responsáveis. A lei fortalece a segurança e a proteção contra abusos e exploração, mas **não regula de forma direta o trabalho infantil no meio digital**[69]. Por isso, situações como a de influenciadores mirins e de jovens atletas em jogos eletrônicos continuam em uma zona pouco protegida, mesmo quando envolvem exposição comercial, pressão por desempenho e longas jornadas. O enfrentamento do trabalho infantil digital demanda, além da proteção de direitos, mecanismos de responsabilização de plataformas, empresas e agentes econômicos que se beneficiam da exploração da imagem, do trabalho e da performance de crianças e adolescentes, reforçando a necessidade de regulação, fiscalização e atualização do marco legal. **É fundamental a continuidade da mobilização social em torno da temática, para que nosso país possa avançar no combate ao trabalho infantil no ambiente digital**.

**A mobilização social segue sendo essencial para enfrentar problemas históricos**. Crianças e adolescentes pretos e pardos continuam mais expostos ao trabalho infantil do que os brancos. Em 2023, correspondiam a 65,7% dos meninos e meninas nessa situação (sendo que a população negra no Brasil é de 56%). Das crianças e adolescentes expostos às piores formas de trabalho infantil, a maioria vive em famílias de baixa renda (84% das famílias têm renda de até um salário mínimo), com maior dificuldade de acesso e permanência na escola. Esse padrão reflete desigualdades estruturais que se reproduzem ao longo do tempo, especialmente nos territórios mais vulneráveis[70].

O enfrentamento ao trabalho infantil exige que desigualdades de raça, gênero, deficiência, território e pertencimento étnico-cultural sejam tratadas como critérios estruturantes das políticas públicas. Crianças e adolescentes com deficiência, negros, de povos e comunidades tradicionais (como indígenas, quilombolas, Povo Romani/Povo Cigano do Brasil, entre outros) estão mais expostos a formas precoces e invisibilizadas de trabalho, demandando estratégias específicas de prevenção, proteção social, busca ativa e

69. Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), *ECA Digital – avanço legal ainda não reconhece o trabalho infantil em ambiente virtual*, publicado em 2 de outubro de 2025.

70. OIT, *Dimensões do Trabalho Infantil no Brasil*, 23, 45.

acompanhamento familiar. É importante ainda atenção às especificidades dos modos de vida – sobretudo em relação a povos e comunidades tradicionais – na promoção de políticas de transferência de renda, oferta de formação profissional e de serviços de educação. Incorporar uma abordagem interseccional é fundamental para garantir respostas adequadas às distintas realidades a fim de romper a reprodução histórica das desigualdades.

Esse retrato nos confirma aquilo que já sabemos: **a questão do trabalho infantil** — inclusive em suas novas formas — **não será resolvida por uma política isolada**. Ela exige ações articuladas entre educação, assistência social, saúde, habitação, políticas de trabalho e proteção de renda, para garantir que crianças, adolescentes e suas famílias tenham acesso real a direitos, oportunidades e condições dignas de vida. Nesse contexto, propostas como a **PEC 18** e as mudanças no **Instituto da Aprendizagem Profissional** caminham na contramão desse esforço, ao enfraquecerem a proteção e as condições para uma inserção segura e formativa de adolescentes no mundo do trabalho.

**Problemas antigos ainda persistem, novos desafios surgem**. O Estado tem um papel central, mas a sociedade é parte essencial dessa construção. Essa é uma caminhada longa, que **pede vigilância, compromisso e cooperação**.

## PERGUNTAS NORTEADORAS

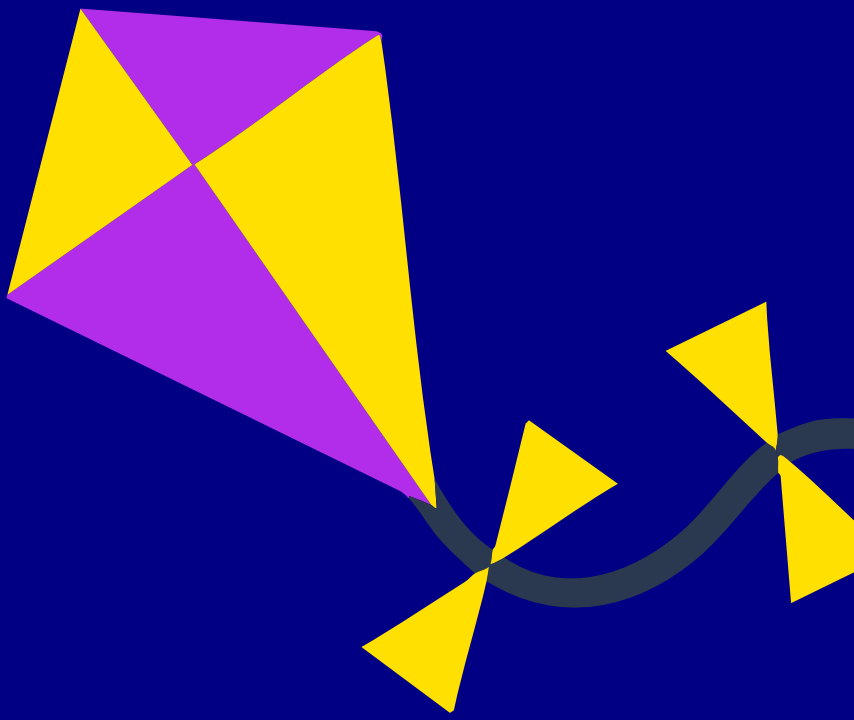
1. Como garantir condições materiais, educacionais e de proteção social para evitar a inserção precoce no trabalho e assegurar o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes?
2. Como os Conselhos de Direitos podem contribuir na elaboração de políticas para inserção de adolescentes no mercado de trabalho de forma protegida?
3. De que forma é possível mudar a percepção social que normaliza o trabalho infantil e priorizar o enfrentamento de suas piores formas levando em conta desigualdades de raça, gênero, classe e território?

4. Que estratégias podem integrar fiscalização, Sistema de Justiça e políticas setoriais e assegurar respostas ágeis e eficazes ao trabalho infantil?

5. Como promover a entrada de adolescentes no trabalho de forma segura, fortalecer a aprendizagem e prevenir formas de exploração, precarização e violência?

6. Como garantir e fortalecer o financiamento, por meio do FIA, para a execução do programa de aprendizagem profissional?

RETORNAR AO ÍNDICE



# EIXO 6
# APRIMORAMENTO DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

# EIXO 6 - APRIMORAMENTO DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

A **medida socioeducativa** é a decisão judicial dirigida ao adolescente (de 12 a 18 anos)[71] que comete um ato infracional. Determinada pelo Poder Judiciário, a medida constitui a resposta institucional à infração e aciona o **Sistema Socioeducativo**. Responsável pelo **atendimento** a esse adolescente, o Sistema reúne um conjunto de ações, serviços, programas e práticas orientados à educação do adolescente, à sua inserção social e à prevenção da reincidência – isto é, que o/a adolescente não cometa novos atos infracionais.

Nesse marco, a Constituição Federal, em seu art. 227, atribui à família, à sociedade e ao poder público a responsabilidade compartilhada de garantir, com prioridade absoluta, direitos fundamentais como vida, saúde, educação e convivência familiar e comunitária. Em consonância com esse princípio, o ECA estabelece que as medidas socioeducativas podem envolver ou não a restrição da liberdade, **sempre combinando a responsabilização pelos atos praticados com o reconhecimento de que adolescentes são pessoas em processo de desenvolvimento**. Entre as modalidades em **meio aberto ou sem privação de liberdade** estão a advertência, a reparação do dano, a Liberdade Assistida (LA) e a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Já as respostas que envolvem **restrição de liberdade** incluem a semiliberdade e a internação em unidades socioeducativas.

É expressivo o **avanço das normativas legais e infralegais desse campo ao longo dos 35 anos de vigência do ECA** (1990). Essa trajetória é fortemente marcada pela mobilização de organizações e movimentos em defesa

71. Embora aplicada até os 18 anos, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente (*Lei nº 8.069/1990*, art. 121, § 5º), o cumprimento da medida socioeducativa pode se estender, em caráter excepcional, até os 21 anos de idade.

RETORNAR AO ÍNDICE

dos direitos de crianças e adolescentes, com destaque para a atuação dos Conselhos de Direitos e para os processos de construção coletiva realizados nas Conferências Nacionais. Regulamentado apenas em 2012, pela Lei nº 12.594, o **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)** é fortemente fundamentado na Resolução nº 119, de 2006, do Conanda, que sistematizou princípios, diretrizes e parâmetros que passaram a orientar de forma mais consistente a organização do atendimento socioeducativo em todo o país. Antes ainda, em 1996, o Conanda havia editado a Resolução nº 46, a primeira norma infralegal nacional voltada especificamente para a execução das medidas socioeducativas. Trata-se de uma luta histórica, que reforça a importância de os **Conselhos seguirem atuando como instâncias de articulação, promoção e controle social** para a consolidação de padrões de qualidade no atendimento socioeducativo.

### VOCÊ SABIA?

O **SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo)** é o arranjo institucional, normativo, federativo e intersetorial que organiza, financia, regula, executa e monitora o atendimento socioeducativo no país. Ele articula os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o Sistema de Justiça e políticas públicas como educação, saúde, assistência social, cultura, trabalho, esporte e direitos humanos.

Nesse Sistema, as responsabilidades são compartilhadas: a **União** coordena, define diretrizes e repassa recursos federais para apoiar a execução, principalmente por transferências voluntárias e programas específicos; os **Estados e o Distrito Federal** financiam e executam as medidas de semiliberdade e internação; e os **Municípios** são responsáveis pelas medidas em meio aberto, como liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, geralmente pela rede do SUAS. Essa divisão exige cooperação permanente entre os governos para garantir a continuidade do atendimento e a proteção de direitos.

Observamos também a consolidação de instrumentos que qualificam o atendimento e reduzem a arbitrariedade na aplicação das medidas. Nesse sentido, o **Plano Individual de Atendimento (PIA)**, previsto como

instrumento obrigatório no SINASE, vem sendo reafirmado como eixo da abordagem socioeducativa, ao organizar o acompanhamento a partir das necessidades, da trajetória e do contexto de cada adolescente, com participação da família e foco na continuidade do atendimento e na proteção de direitos. Ao **articular o acesso à educação, à saúde, à assistência social, à profissionalização, à cultura, ao esporte e ao lazer**, o PIA passa a funcionar como um dispositivo central de integração das políticas públicas no cotidiano do atendimento, em observância ao princípio da incompletude institucional. Além disso, o PIA possibilita o avanço no registro e no monitoramento da trajetória de adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa, sendo essencial para o preenchimento de dados do Levantamento Anual SINASE, permitindo, assim, o monitoramento efetivo da política pública socioeducativa.

### VOCÊ SABIA?

A **Central de Vagas** organiza a entrada de adolescentes nas unidades de semiliberdade e internação, garantindo que ninguém seja privado de liberdade sem vaga disponível. Ela evita a superlotação, impede permanências indevidas em delegacias e ajuda a distribuir melhor os atendimentos. Também permite acompanhar, em tempo real, a ocupação das unidades. Por isso, é uma ferramenta central para a gestão e a proteção de direitos no SINASE.

De forma complementar ao fortalecimento do PIA, o **SIPIA-SINASE** — Sistema de Informação para Infância e Adolescência, módulo SINASE — vem passando por um processo de atualização para enfrentar a fragmentação das informações hoje existentes. Ao organizar, em uma base única, os registros sobre os atendimentos, as unidades e a trajetória dos adolescentes, o sistema amplia a capacidade de **monitoramento, planejamento e avaliação da política socioeducativa**, além de apoiar o trabalho das equipes multiprofissionais e a articulação entre os diferentes níveis de gestão e os serviços da rede. Nesse contexto, a **universalização das Centrais**

RETORNAR AO ÍNDICE

**de Vagas**[72], em 2024, representa um avanço concreto de governança, ao permitir que a alocação dos adolescentes seja feita de forma mais transparente e conectada à capacidade real das unidades, reforçando a prevenção da superlotação e a proteção de direitos.

Em relação ao meio aberto, temos **avanços históricos relevantes** como a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 18/2014 e a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) nº 13/2015. A Resolução de 2014 consolidou a **Liberdade Assistida (LA) e a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)** no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), reconhecendo-as como serviços socioassistenciais e fortalecendo sua execução como política pública territorial. Ela orienta a descentralização do atendimento em meio aberto a ser ofertado no âmbito da **proteção social especial**, tendo os **serviços especializados de média complexidade** como referência — em especial aqueles executados nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (**CREAS**), quando existentes — e articulado ao acompanhamento das famílias e às demais ofertas do SUAS. Nesse desenho, o acompanhamento do adolescente deve se integrar a serviços como o de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos (**PAEFI**), o **Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**, o de Proteção e Atenção Integral à Família (**PAIF**) e o **Acessuas Trabalho**, de modo a ampliar a proteção social, fortalecer vínculos e apoiar a inclusão social e produtiva. Já a Portaria de 2015 operacionalizou esse desenho ao regulamentar o **cofinanciamento federal do meio aberto**, definindo critérios de repasse, parâmetros de equipe e organização dos serviços nos municípios, viabilizando a participação da União no financiamento dessa parte do SINASE.

Os Levantamentos Nacionais do SINASE **ainda não apresentam dados consolidados referentes ao meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade)**, contemplando exclusivamente informações relativas ao meio fechado, ou seja, às medidas de restrição e privação de liberdade. Sem dúvidas a incorporação sistemática de dados sobre Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade no Levantamento do

72. Brasil, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, *Levantamento Nacional do SINASE 2024* (Brasília, 2024), 121.

SINASE constitui uma necessidade para qualificar a produção de informações sobre o atendimento socioeducativo no Brasil, permitindo uma visão mais abrangente e integrada do sistema. Atualmente, os dados relativos ao meio aberto encontram-se no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente por meio da rede socioassistencial, como os CREAS. Além disso, quase metade dos estados **não possui integração efetiva entre meio aberto e meio fechado**, o que compromete a continuidade do acompanhamento quando os adolescentes transitam entre medidas. Essa combinação de baixa institucionalização, desigualdades federativas e fraca articulação intersetorial **enfraquece o papel do meio aberto como eixo central da política socioeducativa**. Enfraquece, também, o acompanhamento da assistência social por meio de serviços de Convivência Familiar e Comunitária que deveriam contribuir para a reinserção social dos **adolescentes após a medida**.

Outro desafio grave que prejudica a continuidade do atendimento dos adolescentes é a **baixa articulação entre os entes federativos**. Além disso, o financiamento é insuficiente e desigual, já que não existe um piso nacional obrigatório de financiamento por adolescente, e com cofinanciamento irregular, o que faz com que muitas ações dependam dos recursos dos orçamentos estaduais e municipais. Esses são fatores que **ampliam as já existentes desigualdades entre territórios e limita a garantia de um padrão mínimo de qualidade em todo o país**.

Apesar dos avanços normativos e institucionais, a **articulação intersetorial ainda é um dos principais desafios do atendimento socioeducativo**, especialmente no que se refere à oferta regular e integrada de educação, profissionalização, cultura, esporte e lazer. É certo que há progressos importantes, sobretudo no **campo da educação**, que passou a ser monitorada de forma sistemática, com informações sobre matrícula, frequência e escolarização, refletindo sua consolidação como direito e componente estruturante da medida[73]. Esse avanço dialoga com as Diretrizes Nacionais do Conselho Nacional de Educação (CNE) (Parecer CNE/CEB nº 8/2015 e Resolução CNE/CEB nº 3/2016), que garantem matrícula imediata, continuidade da trajetória escolar e estratégias

73. Brasil, *Levantamento Nacional do SINASE 2023*. Brasil, *Levantamento Nacional do SINASE 2024*.

RETORNAR AO ÍNDICE

pedagógicas específicas no contexto socioeducativo. No entanto, em muitas unidades, as salas de aula são inadequadas, carecendo de infraestrutura básica como iluminação e materiais didáticos. Além disso, a **diferença significativa entre regiões**, com o Norte e o Sudeste oferecendo melhores condições em comparação ao Sul, Centro-Oeste e Nordeste, o que reflete desigualdades regionais no acesso à educação de qualidade[74].

### VOCÊ SABIA?

Conheça a Diretriz Nacional de Fomento à Cultura na Socioeducação, publicada pelo CNJ. Um material rico, fruto de processos participativos e pesquisas, construído com o intuito de apoiar governo e sociedade civil na institucionalização de uma política cultural centrada nos adolescentes em cumprimento de medida.

Além disso, os próprios levantamentos do SINASE[75] revelam que áreas como trabalho, formação profissional, cultura, esporte e lazer, embora hoje reconhecidas e registradas, ainda apresentam oferta desigual e frágil integração com o projeto socioeducativo, indicando que a **intersetorialidade prevista no SINASE segue mais avançada no plano normativo do que na efetiva garantia de oportunidades concretas de desenvolvimento nos territórios**.

Garantir o **cuidado integral à saúde de adolescentes** em cumprimento de medida socioeducativa continua sendo um desafio central, especialmente no **campo da saúde mental**, que exige abordagens sensíveis às trajetórias,

### VOCÊ SABIA?

A **PNAISARI** orienta a atuação do SUS no cuidado aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e prevê repasses do governo federal para sua implementação. Ela estabelece a atenção integral, contínua e articulada[76]. Sua execução envolve **Grupos de Trabalho Intersetoriais, Planos Operativos** e outros instrumentos de gestão e articulação entre o SUS e o sistema socioeducativo.

74. Instituto Alana, Relatório: *panorama nacional da educação no contexto socioeducativo*, (São Paulo: Instituto Alana, 2023), 1.

75. Brasil, *Levantamento Nacional do SINASE 2023*. Brasil, *Levantamento Nacional do SINASE 2024*.

vulnerabilidades e especificidades desse público. Nesse sentido, a Política Nacional de Atenção integral à Saúde do Adolescente em Conflito com a Lei (**PNAISARI**) consolidou a articulação do atendimento socioeducativo com o SUS, afirmando o direito ao cuidado contínuo, em particular na atenção básica e na Rede de Atenção Psicossocial.

Os levantamentos recentes do SINASE[77] e o Painel Saúde Mental no Sistema Socioeducativo[78] ampliaram a visibilidade dos atendimentos e das demandas, o que representa um avanço na gestão e no reconhecimento do tema. Também evidenciam problemas persistentes, como o **uso elevado de psicotrópicos e a fragilidade da oferta de cuidados especializados**. As trajetórias desses adolescentes são atravessadas por vulnerabilidades prévias, impactos da institucionalização e, em alguns casos, novas violações de direitos, o que **exige respostas de cuidado integral, contínuo e humanizado**.

### VOCÊ SABIA?

Mais de **1 em cada 5 adolescentes (21,2%)** passa a usar **medicação psicotrópica após entrar no sistema socioeducativo**, percentual que sobe para **24% na internação**, indicando que a privação de liberdade agrava o sofrimento psíquico. **Esse uso é profundamente desigual em termos de identidade de gênero**: alcança 50% das pessoas não binárias, 47,2% dos meninos trans, 37,5% das meninas trans e 35,1% das meninas cis, contra 18,6% dos meninos cis. **Também há forte recorte racial**, já que 38% dos(as) adolescentes medicados(as) são negros(as) (pretos e pardos), 23,5% brancos(as) e 19,6% indígenas. O isolamento, a vigilância e a rotina institucional **agravam o sofrimento mental**, o que ajuda a explicar a medicalização como resposta frequente a um mal-estar produzido pelo próprio sistema[79].

76. Com diretrizes iniciais definidas em 2004 (Portaria Interministerial nº 1.426), a política recebeu atualizações ao longo dos anos, com destaque para a *Portaria GM/MS nº 1.082/2014*, que redefine e amplia as diretrizes e estabelece critérios/fluxos de adesão, e a *Portaria GM/MS nº 7.650/2025*, que atualiza habilitação e incentivos financeiros para adesão.

77. Os levantamentos do SINASE são realizados pela Secretaria Nacional de Direitos de Crianças e Adolescentes, e abrangem diversas temáticas, como o perfil dos socioeducandos, aspectos relativos ao planejamento e à gestão, educação, saúde, cultura, esporte, entre outros. Brasil, *Levantamento Nacional do SINASE 2023*. Brasil, *Levantamento Nacional do SINASE 2024*.

78. A ferramenta sistematiza e facilita o acesso a informações sobre saúde mental no sistema socioeducativo. Resultado de uma ação conjunta entre o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Saúde e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

79. Brasil, *Levantamento Nacional do SINASE 2024*, 86, 92.

RETORNAR AO ÍNDICE

O Levantamento Nacional do SINASE (2024) aponta que das causas de morte de adolescentes em cumprimento de medida privativa de liberdade, 13 (59,1%) foram majoritariamente por autoextermínio, segundo informaram as Unidades Federativas neste levantamento. Desses, 8 (36,4%) foram de adolescentes vinculados à medida socioeducativa de internação. Nesse cenário, é imperioso tratar a morte de adolescentes sob a tutela do Estado associada à **saúde mental de adolescentes em situação de encarceramento e os protocolos de prevenção ao suicídio** nos estados, visto que o percentual de suicídios dentre o total de óbitos é elevado. A Resolução nº 252/2024 do Conanda, nos arts. 16 e 27, trata dessa questão sob a ótica da formação de profissionais e da construção de protocolos necessários às unidades para prevenção ao suicídio.

Outra questão antiga, que vem ganhando maior reconhecimento institucional, é a situação das **gestantes, mães e da presença da primeira infância no Sistema Socioeducativo**. No mês de referência do Levantamento Nacional do SINASE 2024 (agosto de 2024), foram registradas **63 "adolescentes que gestam"**. A maioria estava em **cumprimento de internação**, apesar das determinações do STF (HC nº 143.641/2018), da Resolução do CNJ nº 369/2021 e da Resolução do Conanda nº 233/2022, que priorizam medidas não privativas de liberdade para esse público. Ao mesmo tempo, apenas **51,9% das unidades federativas** declararam possuir normativos específicos para o atendimento de adolescentes gestantes ou puérperas, em geral baseados em regulamentos internos das unidades, o que evidencia uma **proteção desigual e frágil**. Esses dados indicam que, embora haja maior visibilidade e reconhecimento das parentalidades e da primeira infância no campo socioeducativo, ainda persiste uma distância significativa entre os marcos normativos de proteção e as práticas institucionais efetivamente adotadas[80].

80. O Levantamento Nacional do SINASE referente à 2024 introduz a desagregação de dados relativos a adolescentes que gestam, gestantes, lactantes e mães, aspecto que não se fazia presente de forma sistemática nos diagnósticos anteriores. Brasil, *Levantamento Nacional do SINASE 2024*, 56, 57, 111.

Para superar esses desafios, existem duas dimensões centrais: **o planejamento e a formação de profissionais**. No campo do planejamento, ganham destaque os **Planos de Atendimento Socioeducativo**, que definem diretrizes, metas e o modelo de gestão das ações e serviços envolvidos. Está em curso a elaboração do **segundo Plano Nacional**, após o encerramento do ciclo do plano aprovado pela Resolução do Conanda nº 160/2013, que orientou o período de 2014 a 2023. **Estados e municípios também têm a responsabilidade de elaborar seus planos**, de preferência alinhados aos parâmetros nacionais. Segundo o Levantamento do SINASE de 2024, **25 unidades da federação (93%)** informaram tê-lo formalmente aprovado. Já no nível municipal, os dados são mais frágeis e pouco sistematizados. Contudo, mesmo onde os planos existem, ainda é evidente a precariedade no seu acompanhamento e monitoramento[81]. Por isso, mais do que cumprir uma exigência formal, os Planos Decenais precisam ser tratados como **instrumentos vivos de gestão e articulação intersetorial**, fundamentais para dar coerência e continuidade a uma política pública complexa como o socioeducativo.

### VOCÊ SABIA?

A construção do **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo 2026-2036** está em curso e foi promovida de forma participativa e federativa. O processo foi iniciado em 2024, com diagnóstico nacional do sistema socioeducativo e a realização de escutas qualificadas com adolescentes, jovens e famílias na promoção de seminários estaduais nos 26 estados e no Distrito Federal. No primeiro semestre de 2025, foram realizados os seminários regionais, e no segundo semestre, o Seminário Nacional e a consulta pública. Há previsão de que o Plano seja aprovado pelo Conanda no primeiro semestre de 2026. **Os cinco eixos estruturantes** do novo Plano Nacional (2026-2036) são: Defesa dos direitos de adolescentes, jovens e suas famílias; Promoção dos direitos de adolescentes, jovens e suas famílias; Controle social na efetivação dos direitos de adolescentes, jovens e suas famílias; Gestão, financiamento e intersetorialidade no sistema de atendimento socioeducativo; Participação e autonomia de adolescentes, jovens e famílias.

81. Brasil, *Levantamento Nacional do SINASE 2024*, 116.

Já no campo da formação, a **Escola Nacional de Socioeducação (ENS)**[82], instituída em 2014, representa um avanço importante ao tratar a qualificação continuada como política pública. Ao difundir referenciais comuns sobre direitos, práticas educativas e gestão, a ENS contribui para alinhar a atuação de gestores e equipes em todo o país. Nos últimos anos, esse movimento tem sido fortalecido pela **expansão das Escolas Estaduais de Socioeducação**, que ampliam a capilaridade da política formativa nos territórios. Com a recente integração à **Política Nacional de Formação Continuada**[83], reforça seu papel na **articulação entre o socioeducativo e outras políticas**, como educação, saúde e assistência social. Ao mesmo tempo, persistem desafios relevantes, como a **cobertura desigual das formações, a rotatividade das equipes e a dificuldade de traduzir os conteúdos formativos em mudanças concretas nas práticas institucionais**.

Uma questão estrutural e antiga no campo socioeducativo se expressa tanto na **persistência do racismo institucional quanto na negação ou invisibilização das identidades de gênero e orientações sexuais dissidentes**. A sobrerrepresentação de adolescentes negros e negras — cerca de 72,9%, muito acima de sua proporção na população brasileira — revela a seletividade penal e os processos históricos de **criminalização das adolescências e juventudes negras e periféricas**, com impactos psicossociais profundos e trajetórias marcadas por violações de direitos. De forma convergente, os percentuais excessivamente elevados de adolescentes registrados como heterossexuais em diversos estados não indicam ausência de diversidade, mas a presença de **medo, LGBTfobia e contextos institucionais pouco seguros para a autodeclaração**[84]. Sem políticas e práticas explicitamente antirracistas e inclusivas, apoiadas por formação continuada e metodologias adequadas, o Sistema tende a reproduzir desigualdades estruturais que comprometem o caráter educativo e emancipatório das medidas socioeducativas.

---

82. Brasil, Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Escola Nacional de Socioeducação, *Parâmetros de Gestão, Metodológicos e Curriculares* (Brasília, 2014).

83. Conanda, *Resolução nº 243*, de 2024.

84. Brasil, *Levantamento Nacional do SINASE 2024*, 46, 47.

Diante desse quadro, o enfrentamento das desigualdades no campo socioeducativo exige que raça, gênero, orientação sexual, deficiência, território e pertencimento étnico-cultural sejam tratados como critérios estruturantes da gestão, da execução e do monitoramento das medidas socioeducativas. Essa abordagem pressupõe que a aplicação das medidas considere as múltiplas formas de discriminação que atravessam as trajetórias dos adolescentes em cumprimento de medidas, bem como os impactos dessas experiências sobre seus vínculos familiares, comunitários e institucionais. No caso de adolescentes pertencentes a povos e comunidades tradicionais — como indígenas, quilombolas e o Povo Romani/Povo Cigano do Brasil —, essa análise demanda atenção específica às formas de discriminação étnico-cultural e às dinâmicas comunitárias próprias, frequentemente invisibilizadas nas práticas institucionais.

Isso implica reconhecer que adolescentes em cumprimento de medidas vivenciam vulnerabilidades específicas, que devem ser consideradas de forma explícita no PIA, sustentadas por processos de formação continuada, produção qualificada de dados e práticas institucionais antirracistas e inclusivas. Exige, ainda, o fortalecimento da capacidade institucional para a mediação intercultural, por meio do adequado preparo do sistema socioeducativo e da qualificação permanente das equipes técnicas.

No contexto atual, assim como em outros momentos do passado, o campo socioeducativo enfrenta **pressões de uma agenda política e legislativa**. O sistema socioeducativo tem sido tensionado por iniciativas que buscam ampliar a participação do setor privado na gestão e execução das medidas socioeducativas, especialmente por meio de parcerias público-privadas (PPPs). Tais propostas são incompatíveis com o ordenamento jurídico[85], uma vez que a execução da medida socioeducativa, em especial a privação de liberdade, constitui função indelegável do Estado. A privatização do socioeducativo compromete o caráter pedagógico das medidas, subordina a política pública à lógica do mercado e amplia riscos estruturais, como a padronização de práticas, a redução de investimentos em ações territorializadas e intersetoriais, o

85. De acordo com a Constituição Federal, o ECA, a Lei do SINASE e os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, o Conanda posiciona-se, por meio da *Nota Técnica nº 21/2023*, de forma contrária à adoção de PPPs no sistema socioeducativo.

enfraquecimento das medidas em meio aberto e o estímulo à ampliação do encarceramento juvenil.

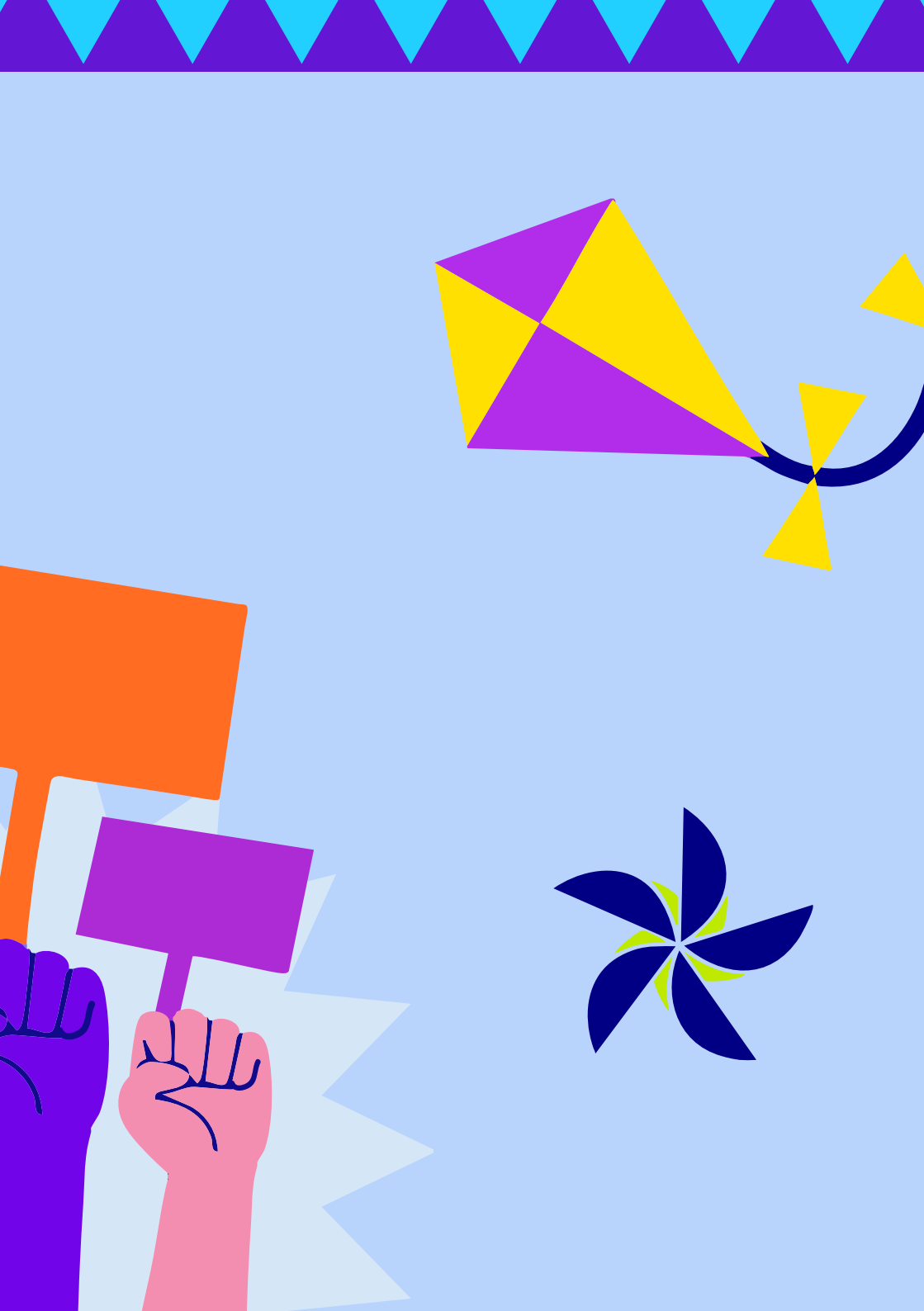
Além disso, propostas como a ampliação do tempo máximo de internação, a flexibilização dos limites de idade para liberação compulsória, as recorrentes tentativas de **redução da maioridade penal** e a incorporação do socioeducativo ao Sistema Único de Segurança Pública apontam para uma mudança preocupante. Essas iniciativas **afastam o Sistema do seu objetivo principal, que é garantir direitos e promover a responsabilização com caráter educativo**, e o aproximam de uma lógica de controle, punição e repressão.

Do mesmo modo, é preciso manter a vigilância sobre a **segurança protetiva e a prevenção de violações de direitos** no socioeducativo. Ainda há questões básicas a serem supridas, como a **oferta de infraestrutura nas unidades de internação** de acordo com os parâmetros do SINASE, como condições físicas adequadas, higiene, ventilação, separação segura dos adolescentes em cumprimento de medida e espaços para educação e demais atividades socioeducativas[86]. É fundamental que **inspeções, acompanhamento e monitoramento das unidades de internação sejam constantes** como instrumentos de garantia de direitos e prevenção de tortura e maus-tratos. A tentativa de enfraquecer ou derrubar resoluções do Conanda, como a nº 252/2024, que reforçam a proteção de direitos e o papel educativo do Sistema Socioeducativo, aprofunda esse caminho. O que fragiliza as regras que garantem que o socioeducativo seja uma política voltada à educação, ao trabalho conjunto entre políticas públicas e à reintegração dos adolescentes na sociedade.

Nesse contexto, **é ainda mais importante defender o socioeducativo como uma política de direitos humanos**. Caso contrário, corre-se o risco de consolidar um modelo que trata o encarceramento de adolescentes como algo normal, reforça desigualdades raciais e territoriais e compromete os objetivos constitucionais de promover cidadania, desenvolvimento e justiça social.

86. World Organisation Against Torture (OMCT), GAJOP – Office of Legal Counsel to Popular Organizations, Coalition for Socioeducation, e Cedeca Ceará, *Alternative Report to the Review of the Fifth to Seventh Report of Brazil by the United Nations Committee on the Rights of the Child: 98th Session of the UN Committee on the Rights of the Child* — Protection of Children and Adolescents from Torture and Other Ill-Treatment in Detention (Geneva, March 2024).

## PERGUNTAS NORTEADORAS

1. Como garantir que a socioeducação cumpra, na prática, seu caráter essencialmente educativo, protetivo e de responsabilização sem reproduzir lógicas punitivas, repressivas ou violadoras de direitos?
2. Como garantir que a política socioeducativa seja efetivamente orientada pelo princípio da excepcionalidade da privação de liberdade, conforme estabelecido pelo ECA?
3. De que forma o Sistema de Justiça e as políticas públicas – em especial a assistência social, saúde, educação, trabalho protegido e segurança pública – podem atuar de maneira integrada e corresponsável para assegurar continuidade de cuidado, condições reais de atendimento e efetividade do Plano Individual de Atendimento (PIA)?
4. Como enfrentar as desigualdades estruturais — especialmente raciais, territoriais, socioeconômicas, de gênero, orientação sexual, deficiência e pertencimento étnico-cultural — que atravessam o perfil dos adolescentes no Sistema, assegurando práticas antidiscriminatórias, não punitivas e evitando a criminalização da pobreza?
5. Como enfrentar as violações de direitos e garantir a implementação dos normativos no SINASE?
6. Quais condições políticas, técnicas e financeiras são indispensáveis para fortalecer o meio aberto como espaço qualificado de acompanhamento, proteção social, construção de projetos de vida e reinserção comunitária, evitando sua redução a mero cumprimento burocrático de medida?

RETORNAR AO ÍNDICE