

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1012

O LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE DIREITOS VIOLADOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (SIPIA – MÓDULO I): CONTEÚDO E METODOLOGIA

Santiago Falluh Varella

Brasília, março de 2004



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1012

O LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE DIREITOS VIOLADOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (SIPIA – MÓDULO I): CONTEÚDO E METODOLOGIA*

Santiago Falluh Varella**

Brasília, março de 2004

* Este trabalho foi desenvolvido como parte do projeto "Avaliação das políticas voltadas para a criança e o adolescente e das fontes de informação que retratam a garantia dos seus direitos", decorrente do acordo de cooperação técnica firmado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) – do Ministério da Justiça. O texto recebeu valiosas contribuições de Patrícia Paulino, Helmut Schwarzer, Ana Maria Resende Chagas, Rafael Guerreiro Osório e Herton Ellery Araújo, todos isentos de responsabilidades por eventuais imperfeições.

** Consultor do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Setoriais

Mario Sergio Salerno

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 O QUE É O SIPIA – MÓDULO I **8**

3 A REPRESENTATIVIDADE DAS INFORMAÇÕES **9**

4 OS DIREITOS VIOLADOS E A SUA CLASSIFICAÇÃO **10**

5 AS INFORMAÇÕES SOBRE O AGENTE VIOLADOR DOS DIREITOS **20**

6 AS INFORMAÇÕES SOBRE O SOLICITANTE DO REGISTRO **23**

7 A LOCALIZAÇÃO DE CASOS DE “REINCIDÊNCIA” **25**

8 CONCLUSÃO **27**

ANEXO **30**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **35**

SINOPSE

Este trabalho analisa o conteúdo e a metodologia do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia), avaliando o sistema de classificação dos direitos violados e das principais informações adjacentes a partir das inconsistências na definição dos conceitos e nos métodos de coleta das informações. O Sipia é a única fonte de informações sobre a infância baseada em ocorrências e nunca havia tido seus resultados analisados ou avaliados. Além disso, testa-se a possibilidade que o sistema apresenta de identificar casos de “reincidência” constatando-se a necessidade de que sejam efetuados alguns ajustes. Além de avaliar, o texto demonstra quais caminhos poderiam ser percorridos para efetuar aperfeiçoamentos do sistema. Conclui-se demonstrando a utilidade social e as características inovadoras que o Sipia possui, como, por exemplo, o fato de servir de instrumento agilizador das relações da juventude com a sociedade, a família e o Estado no Brasil.

ABSTRACT

The article analyses Sipia's (Child and Adolescent Information System) data and methodology, evaluating children rights violation classification, and children rights violators and requestors information, by its data collection and presentation methods. Sipia is the only data source based on administrative registers in Brazil. The possibility of identifying recurrence cases from Sipia data is tested in order to see if there were adjustments to be done so that it becomes measurable. Besides the evaluation, alternatives to improve data quality are proposed. The article concludes that Sipia has unreliable data but great intentions and innovative strategies with great potential.

1 INTRODUÇÃO

Neste texto, são discutidas as informações relacionadas à unidade de análise “violação de direitos da infância e adolescência”, que podem ser obtidas a partir dos dados provenientes do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia – Módulo I), coletados no interior dos conselhos tutelares e organizados e mantidos pelo Ministério da Justiça. Pretende-se alcançar dois objetivos no presente trabalho. O primeiro consiste em analisar alguns dos dados disponíveis, apresentando resultados sobre seu conteúdo; e o segundo visa descrever possíveis inconsistências dos meios de coleta ou de conceituação das informações a ser captadas. O primeiro objetivo é indiscutivelmente importante, pois não se tem notícia de análises dos dados dessa fonte. Aliás, além do Sipia, não se tem notícia de dados de registro civil que abordem a situação da criança sob essa perspectiva. O segundo objetivo fica mais fácil ao passo que se avança na descrição dos dados, pois por intermédio dela consegue-se dimensionar a qualidade das conclusões possíveis de ser auferidas pelas informações disponíveis. Por essa razão, o artigo não separa em diferentes seções os dois objetivos.

O Sipia – Módulo I levanta diversas informações úteis aos estudos sobre a situação das crianças e dos adolescentes sob a perspectiva da violação dos seus direitos fundamentais, como as relacionadas às medidas aplicadas para restituir um direito violado, ao andamento das providências tomadas no âmbito judiciário, às características pessoais dos conselheiros e das crianças, às características do fato ocorrido com uma criança e, principalmente, aborda as características do direito fundamental violado. O estudo, porém, concentra-se nas informações relacionadas aos direitos violados, pois trata-se da principal informação do Sipia – Módulo I porque, entre outros fatores, é a partir dela que os encaminhamentos são feitos. Assim, é por meio da classificação dos fatos em categorias de direitos violados que se torna possível tomar medidas para restituir direitos.

O texto divide-se em mais sete seções, além desta introdução. Na primeira seção pretende-se responder brevemente à pergunta sobre o que é o Sipia – Módulo I. Posteriormente, na seção 3, o artigo discute aspectos da representatividade das informações do Sipia – Módulo I a fim de fornecer informações sobre a implementação do sistema, que ainda está restrita a três estados. As demais seções concentram-se em analisar aspectos relacionados à principal informação: os tipos de direitos violados. A quarta seção avalia e analisa os tipos de direitos violados, partindo dos mais frequentes para aqueles de menor relevância numérica, destacando as inconsistências das categorias elaboradas para classificar os diferentes tipos de desrespeito dos direitos. Nas seções 5 e 6, a partir da informação sobre qual é o agente violador e, em seguida, pela análise das informações sobre o solicitante da denúncia, pretende-se abordar elementos adjacentes àquela já apontada como a principal informação contida no Sipia – Módulo I. Por fim, na sétima seção, discute-se a possibilidade de serem identificados casos de “reincidência” por meio das variáveis do sistema e possíveis mudanças para viabilizar melhor identificação desses casos.

Na conclusão, constata-se a importância do Sipia – Módulo I como registro civil com objetivos específicos e louváveis. Trata-se de uma iniciativa inovadora, pois, fora o Sipia, não se tem notícia de informações sistematizadas sobre a situação das crianças

e dos adolescentes baseadas em ocorrências no Brasil. Além disso, as inovações estão presentes também na forma de coletar as informações, pois é por intermédio de computadores alocados em instituições da sociedade civil que tal processo se baseia. A informatização do processo tornou viável a comunicação das diversas instâncias envolvidas, seja no âmbito do acompanhamento das ações judiciais, seja no da organização interna dos conselhos tutelares. O papel da sociedade civil na condução das atividades desses conselhos é essencial para esse caso específico, porque permitiu que se extraíssem, por exemplo, informações sobre violações de direitos motivadas pelo Estado ou, o que é muito mais comum, pela família.

2 O QUE É O SIPIA – MÓDULO I

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado posteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, objetivou consolidar e detalhar as mudanças no modo pelo qual o Estado, a sociedade e a família relacionavam-se com crianças e adolescentes.¹ Várias mudanças foram conseqüências da publicação do ECA. Uma delas disse respeito à maior inclusão da sociedade civil na esfera pública, instituindo que ela deveria ser vista como um ator que, para além do voto, influi nas decisões políticas que, nesse caso, eram relativas à infância e à adolescência. O conselho tutelar é um exemplo emblemático de instância da sociedade civil que passa a existir a partir de tal mudança normativa. Diante do esforço de consolidar um novo paradigma legal nos aspectos ligados ao atendimento das necessidades das crianças, a criação e a implementação de procedimentos e a geração de informações sobre a infância e a adolescência tornaram-se os primeiros passos do processo.

O Sipiá – Módulo I foi concebido para ser um sistema nacional de registro de informações sobre violações de direitos preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas, além disso, objetivou instrumentalizar os procedimentos necessários ao ressarcimento de eventuais direitos assegurados pelo estatuto, por meio da geração de memorandos, relatórios e requisições com o objetivo de acionar, quando fosse o caso, autoridades competentes para restabelecer ou evitar que um direito fosse violado. Assim, o Sipiá serviria tanto de facilitador tecnológico do atendimento às crianças no âmbito dos conselhos tutelares, quanto de fonte de dados de registro civil.

Não haveria outra maneira de conceber um sistema com tais funções senão de maneira descentralizada e autônoma. O nível de descentralização desejado foi alcançado pela implantação do sistema nos municípios, mediante a criação dos conselhos tutelares. A partir do envolvimento dos municípios passou a ser possível alcançar informações sobre ocorrências contra os direitos estatuídos. Além disso, o sistema foi pensado para instituições com alto grau de legitimidade local e autonomia de forma que possibilitasse o atendimento das demandas, muitas vezes de foro íntimo, e o encaminhamento de pedidos para autoridades locais.

1. O ECA baseou-se na mudança de paradigma que a Convenção Internacional sobre os Direitos da Infância de 1990 promoveu.

Entre todos os módulos,² o Sipia – Módulo I é aquele que possui maior experiência de implementação e consolidação dos resultados, o que justifica sua escolha para maior detalhamento neste trabalho. Por seu intermédio, pretende-se conseguir informações agregadas que fluam do nível municipal para o estadual e deste para o federal, por meio da implementação de um facilitador tecnológico. Tal ferramenta consiste no ponto mais inovador da implantação do Sipia – Módulo I, pois fornece instrumentos potencializadores dos processos administrativos dos conselhos tutelares.

É importante destacar que o Sipia possui muitos objetivos entre os quais apenas um será objeto de investigação direta. As análises a seguir abordam somente a sua função como fonte de informação. No entanto, muitas das possíveis deficiências podem ser fruto da multiplicidade de objetivos que geram processos muitas vezes penosos para a qualidade das informações.

3 A REPRESENTATIVIDADE DAS INFORMAÇÕES

É importante assinalar que a população à qual os dados se referem é restrita às aquelas unidades da Federação que enviaram dados consolidados dos municípios em que a ferramenta Sipia – Módulo I estava em funcionamento. Por essa razão, a população representada pelos dados é reduzida. Somente as informações dos Estados do Mato Grosso do Sul, Ceará e Santa Catarina estavam presentes na base de dados consolidada do Ministério da Justiça até julho de 2002. Além disso, é importante salientar que mesmo esses estados não possuem todos os seus conselhos tutelares adictos à ferramenta em questão. Dessa forma, nem todos os conselhos tutelares estão presentes na base de dados que os estados reuniram e mandaram para o Ministério da Justiça.

A assimetria de informações da população sobre a existência e a função dos conselhos tutelares pode ser considerada como um outro problema de representatividade, pois é muito provável que crianças que também tiveram algum direito violado não recorreram a tal conselho. Esse quadro não pode ser traçado com clareza, necessitando de investigação própria. No entanto, trata-se de suspeita legítima porque a criação dessas instâncias é recente e sua implementação não foi instantânea. Com isso, é necessário ter em mente que os casos que chegam aos conselheiros não necessariamente refletem a totalidade dos casos existentes. Tendo em vista as limitações de representatividade geográfica, optou-se por uma análise que não desagregasse as informações por unidades da Federação.

É fundamental deixar claro que quando há referência ao termo “representatividade”, não existe a suposição de que os dados do Sipia – Módulo I deveriam ser representativos da população de crianças e jovens com direitos violados. Na verdade, o Sipia – Módulo I pretende ser um sistema de registros feito para abarcar todo o universo de crianças que sofreram alguma violação. Mas, até hoje, é reduzido o número de conselhos tutelares que possui tal ferramenta instalada. Na pouca adesão dos conselhos à ferramenta, como

2. Os módulos que atualmente estão implementados, ou em fase de implementação, são: Módulo I: monitora a situação de proteção à criança e ao adolescente sob a ótica de violação e ressarcimento de direitos; Módulo II: monitora o fluxo de atendimento ao adolescente em conflito com a lei; Módulo III: monitora as situações de colocação familiar, adoções nacionais e internacionais; e Módulo IV: acompanha a implantação e a implementação dos conselhos de direitos e dos conselhos tutelares.

também a falta de ação dos estados no processo de manutenção e envio dos dados ao Ministério da Justiça, causam problemas ao alcance do objetivo inicial.

4 OS DIREITOS VIOLADOS E A SUA CLASSIFICAÇÃO

Três condições devem ser cumpridas para que um fato possa ser considerado direito violado: *i*) a criança ou o adolescente deve ser identificado; *ii*) o fato deve consistir em prática contrária ou ausência de ação necessária ao cumprimento dos direitos fundamentais assegurados pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente); e *iii*) deve existir um responsável pela violação.

A organização dos direitos violados no Sipia – Módulo I foi feita seguindo uma classificação por dois níveis, em relação de subordinação. Para referenciar essa relação, foram utilizadas as denominações: “grandes grupos” e “grupos” de violações de direitos. O primeiro é um conjunto de “grupos” e foi definido pela transposição dos direitos fundamentais presentes no ECA (Lei nº 8.069). Os “grandes grupos” são: “Convivência Familiar e Comunitária”, “Liberdade, Respeito e Dignidade”, “Educação, Cultura, Esporte e Lazer”, “Vida e Saúde” e “Profissionalização e Proteção no Trabalho”.³

Mais da metade dos casos de direitos violados das crianças e dos adolescentes foi classificada no item “Convivência Familiar e Comunitária”. O segundo tipo mais freqüente, responsável por um quarto dos casos nos três estados em questão, refere-se às violações de direitos relacionados à “Liberdade, Respeito e Dignidade”. Em terceiro lugar, estão as transgressões dos direitos ligados à “Educação, Cultura, Esporte e Lazer” com aproximadamente 12,3 mil ocorrências (15,82%). “Vida e Saúde” e “Profissionalização e Proteção no Trabalho” foram as categorias com menos casos registrados, sendo que a segunda representa menos de 2% do universo das ocorrências.

4.1 A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DE CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

As infrações foram classificadas nesse grande grupo porque desrespeitam os artigos nºs 19, 20, 21, 22 e 23 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que versam sobre a relação da criança com a sua família. Nessa relação, os pais servem ao desenvolvimento infantil e deveriam tratar igualmente seus filhos (por adoção, natural etc.). Além disso, cabe aos pais a guarda, o sustento e a educação dos filhos. É importante salientar que todos os dados analisados nesta subseção estão apresentados na tabela 1, localizada na seção denominada Anexo.

Segundo os dados do Sipia – Módulo I, grande parte das ocorrências (52,2%) foi classificada pelos conselheiros tutelares no grande grupo “Convivência Familiar e Comunitária”. O grupo de infrações com maior número de ocorrências, responsável por 22,2% do universo do Sipia – Módulo I, refere-se ao desrespeito ao artigo nº 19 do ECA, que versa sobre a “Inadequação do Convívio Familiar”.

3. Os cinco direitos fundamentais encontram-se definidos no Título II “Dos Direitos Fundamentais” (ECA, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

4.1.1 Inadequação do convívio familiar

Quase 18 mil ocorrências foram classificadas neste grupo, respondendo por 42,4% do total de ocorrências do grande grupo “Convivência Familiar e Comunitária”. Dessas ocorrências, 6.361 (35,6%) não se encaixaram em nenhuma das categorias disponíveis na interface do programa Sípia, sendo classificadas como “outros”.⁴ O grande volume de respostas classificadas como “outros” mostra que as opções oferecidas a quem coleta as informações não são as mais frequentes, o que é sinal de que elas podem não estar corretamente definidas. Isso faz que se perca em qualidade da informação em decorrência da impossibilidade de se chegar ao nível de especificidade inicialmente planejado para determinada classificação. O prejuízo é tanto maior quanto mais frequentes forem os casos enquadrados nas categorias do tipo “outros”. Nesse caso, trata-se da categoria mais comum dentro do maior dos “grupos” de violações de direitos da infância.

Aproximadamente 4 mil ocorrências (24% das registradas deste grupo) referem-se a agressões verbais ou omissões praticadas por familiares que receberam a denominação de “violência psicológica”, pois trazem prejuízos à saúde mental das crianças e dos adolescentes. Os casos de agressões físicas praticadas por familiares (15,6%), somados aos casos de abuso sexual intrafamiliar (1,8%), são o terceiro tipo mais frequente de agressões contra os direitos da infância, no grupo considerado até aqui. A convivência com dependentes de drogas (substâncias químicas e álcool), explicitamente abordado no artigo nº 19 do ECA,⁵ é uma das categorias mais frequentes deste grupo, com 3.106 casos (17,4%).

Uma quantidade menor de ocorrências refere-se à utilização de crianças ou adolescentes em atividades insalubres ou ilegais em proveito próprio. Apesar da menor magnitude, as infrações “Utilização na Produção e no Tráfico de Drogas”, “Utilização na Prostituição” e “Utilização na Mendicância”, que somam 705 casos (4%), refletem ações de exploração econômica dos filhos, ou agregados, pelos pais ou responsáveis, as quais colocam o bem-estar físico e psicológico das crianças em alto risco, em troca de alguma melhora do rendimento familiar.

4.1.2 Ausência de convívio familiar

Outro grupo numericamente relevante refere-se aos descumprimentos dos artigos nºs 22 e 23 do ECA. Um fato é classificado neste grupo quando existe alguma privação do convívio familiar sem qualquer motivação judicial. Responsável por aproximadamente 30% dos casos deste grande grupo, a “Ausência de Convívio Familiar” pode se dar por intenção da própria família, por intenção não-explicita ou também por ação do Estado. A primeira forma de ausência de convívio familiar, causada por intenção da família, é muito mais frequente e abrange quase todos os casos deste grupo. Suas categorias são: “Abandono por Pais e/ou Responsáveis” (53,3%), “Devolução de Crianças/Adolescentes

4. Nota-se que em diversos casos a categoria “outros” é a mais relevante de seu grupo, o que pode consistir no maior problema da fase de coleta das informações do Sípia, pois boa parte dos dados possui alguma imprecisão em seu conceito.

5. “Art. 19 – Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes” (ECA, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

por Família Adotiva” (0,9%) e “Expulsão de Casa por Pais e/ou Responsáveis” (5%). Nas demais categorias, não há distinção explícita sobre qual o agente violador do direito, exceto no caso de “Privação da Convivência/Perda do Pátrio Poder por Razões Materiais” que é uma ação, equivocada à luz da legislação,⁶ própria de entidades estatais. Neste grupo, mais uma vez a categoria “outros” é uma das mais utilizadas para classificar um fato, respondendo por 27,3% dos casos. Nos casos de “Impedimento de Acesso a Pais ou Irmãos” e de “Internação sem Fundamento Legal”, tanto a família quanto o Estado podem ser agentes violadores dos direitos da criança e do adolescente.

4.1.3 Ausência de condições materiais para convívio familiar

O terceiro grupo de variáveis, o mais freqüente do grande grupo “Convivência Familiar e Comunitária”, responde por um quinto do total de casos desse grande grupo. A “Ausência de Condições Materiais para Convívio Familiar” ocorre quando a convivência familiar é prejudicada ou impedida por ações ou omissões por parte de agentes sociais ou familiares. Dos 8.365 casos deste grupo, 42,3% refletem a ausência de condições de sobrevivência causada ou não pelo desemprego.⁷ Essas ocorrências diferem das demais, pois possuem relação com a inserção ou não dos responsáveis no mercado de trabalho. A categoria “Falta de Moradia” (7,4%) pode ser incluída no conjunto de categorias anteriormente referenciado, pois se supõe que ela seja consequência da falta de rendimentos e, ademais, significa falta de condição de sobrevivência. Apesar de ser menos relevante, a categoria “Falta de Condições de Sobrevivência por Doença” tem significado diferente das anteriores, pois a causa da “falta” é de natureza relacionada ao acaso, muito embora o sistema previdenciário exista para fornecer garantias apropriadas aos casos de invalidez temporária ou permanente (auxílio-doença), o que aponta, indiretamente, para uma omissão do Estado.

O “Não-Pagamento de Pensão Alimentícia” é uma categoria bastante freqüente neste grupo. É a que possui maior número de casos se consideradas somente as variáveis simples do grupo (a primeira variável descrita é a junção de duas categorias), com 34,9%. Trata-se de uma informação que pode ser associada ao aumento do número de divórcios que a sociedade brasileira passou a apresentar nas últimas duas décadas. Uma possibilidade seria acompanhar se houve ou não aumento desse tipo de registro ao longo do tempo, de forma que possibilitasse a comprovação da relação entre a mudança na dinâmica familiar e o aumento dos registros de violação desse direito. Entretanto, fica registrado esse ponto somente como sugestão para futuras análises, tendo em vista que o Sípia – Módulo I ainda não possui abrangência temporal tão grande a ponto de apresentar sensibilidade às variações demográficas.

A gravidade dessa violação pode ser atestada pela medida destinada pelo Código Penal para esses casos. No Capítulo III do referido código (Dos crimes contra a assistência familiar), o chamado “Abandono Material” prevê pena de detenção de um a quatro anos, acrescido de multa de uma a dez vezes o maior salário mínimo vigente no país (Decreto-Lei nº 2.848, 1940).

6. Segundo o artigo nº 23 do ECA, “a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do pátrio poder” (ECA, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

7. Trata-se da soma das porcentagens referentes às categorias: “Falta de Condições de Sobrevivência por Desemprego” e “Falta de Condições de Sobrevivência por Miséria”.

4.1.4 Atos atentatórios ao exercício da cidadania

Os direitos dos cidadãos, quando violados, são classificados no grupo “Atos Atentatórios ao Exercício da Cidadania” que, por sua vez, corresponde a apenas 7,7% dos casos deste grande grupo. Todas as categorias enquadram-se nos casos em que os pais negligenciam algum processo essencial para a cidadania das crianças e dos adolescentes. Excetuando-se a categoria “outros” (40,3%), a maior violação observada no grupo foi o não-registro de nascimento das crianças (26,9%). Entretanto, não é possível determinar a culpa dos responsáveis pelas crianças, tendo em vista que só recentemente as certidões de nascimento passaram a ser expedidas gratuitamente para pessoas em situação de pobreza.

A “Negação de Filiação” e a “Indefinição de Paternidade” desrespeitam o artigo nº 27 do ECA, que qualifica o direito do reconhecimento do estado de filiação como “direito personalíssimo, indisponível e imprescindível” (ECA, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990). Aproximadamente 20% das ocorrências deste grupo são de casos de negação de filiação e 3,9% de indefinição de paternidade. Neste último caso, quando foi requerido teste para comprovação da paternidade, que ensejaria o reconhecimento da filiação por parte do pai, houve recusa deste.

As situações de mudança da criança da “família natural” para a “família substituta”⁸ podem gerar algumas das violações de direitos classificadas neste grupo. O mais relevante em número de ocorrências é o “Desrespeito à Opção da Criança/Adolescente de Guarda, Adoção ou Tutela”. Segundo o ECA, “sempre que possível, a criança ou adolescente deverá ser previamente ouvido e a sua opinião devidamente considerada” (Artigo nº 28, §1º). Aproximadamente 7% dos casos deste grupo referem-se a esse tipo de desrespeito. As outras categorias construídas sobre adoção possuem pouquíssimos casos. Somadas, as ocorrências “Não-Cumprimento da Legislação Brasileira quando da Adoção por Estrangeiros” e “Não-Reconhecimento de Direitos Sucessórios de Crianças e Adolescentes Adotados” representam apenas 0,5% dos casos deste grupo.

4.2 A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DE LIBERDADE, RESPEITO E DIGNIDADE

Um quinto do total de ocorrências registradas e enviadas para a base de dados consolidada do Ministério da Justiça refere-se a violações dos artigos presentes no capítulo II do ECA, especificando os direitos fundamentais da criança com ênfase sobre o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade. De acordo com o ECA, toda criança tem o direito à liberdade de participação na vida familiar sem discriminação, bem como de exercer seus direitos políticos e de requerer auxílio, refúgio e orientação. O direito ao respeito garante a integridade física e mental da criança, fazendo referência também à integridade moral. O direito à dignidade, por sua vez, fundamenta-se nos princípios de igualdade e de acesso às condições de cidadania, sendo dever de todos (família, Estado e sociedade) zelar por esses princípios.

8. ECA, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

4.2.1 Atos atentatórios ao exercício da cidadania

Boa parte dos casos deste “grande grupo” está concentrada no “grupo” “Atos Atentatórios ao Exercício da Cidadania”. O termo “atos”, nesse caso, inclui também omissões, e estas são prioritariamente de responsabilidade do Estado ou da sociedade. A informação sobre a responsabilidade pelos atos classificados neste “grupo” consta do **Manual Sipia: primeiros passos** (2001, p. 26) e reflete uma pequena inconsistência do material informativo. A responsabilidade por um ato é elemento bastante importante do Sipia – Módulo I (uma das três condições de validade de uma ocorrência) e, neste grupo, o termo “prioritariamente” pode determinar *a priori* a informação do “Agente Violador”. Nesse caso, a função do manual, de informar ao conselheiro tutelar sobre o significado de determinada variável, não é totalmente cumprida, pois ele poderá entender que neste grupo estarão classificados somente os casos em que o Estado ou a sociedade viola direitos. É importante que, quando o significado de uma categoria for definido, a utilização de determinados termos seja precisa. Esse cuidado tem o objetivo de, se não impossibilitar, pelo menos diminuir ou controlar o julgamento de quem está coletando a informação. Esquecida tal precaução, diferentes interpretações pouco orientadas podem fazer que não se tenha uma só informação delimitada para cada variável, mas entendimentos diferentes que geram muita confusão sobre o que significa cada dimensão que está sendo medida.

Na maioria das ocorrências deste grupo, houve algum impedimento do acesso a documentos de identificação (57,7%), problema que deve ter variações associadas à implementação de programas de incentivo aos registros civis gratuitos. Esse dado é alto e importante porque ele significa que, somente nos três estados, quase 5 mil pessoas mobilizaram-se para se queixar de dificuldades na obtenção de documentos de identificação. A posse desses documentos é essencial para obter determinados benefícios e a sua falta representa o primeiro passo para a exclusão social. Na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança, o pronunciamento de Paulo Renato Souza (ex-ministro da educação do Brasil)⁹ fez referências às ações de incentivo à emissão gratuita de registros civis, como pode ser observado pela passagem do seu discurso:

Nós estamos promovendo campanhas de conscientização para estimular o registro civil gratuito e universal das crianças logo após o nascimento. Até recentemente, um terço dos 3,5 milhões de crianças nascidos a cada ano no Brasil não eram registrados imediatamente após o nascimento. Como resultado dessa campanha e de uma lei aprovada em 1997 que garante o registro civil sem qualquer ônus, ano passado houve 700 mil novos registros após o nascimento (ONU, 2002).¹⁰

Não é possível determinar qual o significado específico da segunda categoria mais freqüente, pois grande parte das denúncias foi classificada como “outros” (22,5%). Responsável por 12,3% dos casos deste grupo, a “Permanência de Crianças em Locais Proibidos” é ação que pode contemplar diferentes situações com níveis variados de risco às crianças e aos adolescentes. As demais categorias são muito pouco significativas do ponto de vista quantitativo, pois variam de 0,3% a 3,8%.

9. Nova York, 9 de maio de 2002.

10. A legislação a que o ministro faz referência é a Lei nº 9.534 de 1997.

De relevância residual, somando quase um ponto percentual, duas categorias fazem referência às dificuldades de acesso a serviços públicos. Setenta casos deste grupo foram classificados nas categorias “Não-Cumprimento dos Direitos Assegurados de Acesso à Justiça” e “Omissão de Autoridades na Apuração de Queixas”. Um acompanhamento da evolução das ocorrências dessas duas categorias poderá fornecer uma dimensão do reconhecimento dos conselhos tutelares como intermediários importantes entre a população e o acesso desta aos serviços públicos.

4.2.2 Violência física

Do grande grupo “Liberdade, Respeito e Dignidade”, “Violência Física” é o segundo grupo mais freqüente. Quase todos os casos do grupo referem-se à categoria de mesmo nome. Outras categorias especificam “Agressões com Objetos Contundentes” (6,7%), “Tortura” (2,1%) e “Supressão da Alimentação com Caráter Punitivo” (1,7%), além da categoria, sempre muito freqüente, “Outros” (8,2%). É possível questionar se a categoria “Violência Física” não significaria o mesmo que “Agressões com Objetos Contundentes” e “Tortura”, dependendo da interpretação do conselheiro tutelar, pois, pelo fato de levar a mesma denominação do grupo, a categoria apresenta-se como alternativa correta, mas não específica.

4.2.3 Violência psicológica

O grupo em que o conselheiro tutelar classifica os atos de violência psicológica representa aproximadamente 15% das ocorrências deste grande grupo. Em todos os casos deste grupo, o artigo nº 18 do ECA é desrespeitado. Esse tipo de violência compromete seriamente pessoas em formação, podendo deixar seqüelas muito graves. A violência psicológica ocorre quando o adulto deprecia a criança e bloqueia seus esforços de auto-aceitação, o que causa grande sofrimento mental por infundir o medo. Houve muitos casos de humilhação de crianças e adolescentes (39,8%), sendo esta a categoria com maior número de casos neste grupo.

Mais uma vez existe uma categoria que pode abranger as demais, o que torna, sem nenhuma dúvida, inconsistente o sistema classificatório aplicado ao Sípia – Módulo I. “Tortura Psicológica”, segundo o **Manual Sípia** (2001), tem o mesmo significado de “Violência Psicológica”, o que pode confundir o conselheiro tutelar ao tentar classificar um fato. Diante de categoria mais abrangente pode ser que o conselheiro a escolha como uma maneira de poupar o tempo que uma eventual especificação do fato exigiria.¹¹ Esse tipo de brecha gera perda de clareza conceitual das demais categorias deste grupo. “Tortura Psicológica” (26,5%) foi a segunda opção mais escolhida para classificar fatos deste grupo, seguida da opção por classificar fatos como “Outros” (19,4%). No entanto, ambas são opções um tanto vagas. Do total de casos deste grupo, 272 ocorrências de “Ameaças de Morte” às crianças e aos adolescentes representam quase 10%. Apesar de parecer reduzido, é de extrema relevância pela gravidade da ocorrência e pelas conseqüências de uma ameaça dessa natureza sobre uma criança.

11. À semelhança do que ocorre no grupo “Violência Física”.

4.2.4 Práticas institucionais irregulares

O termo “institucional” refere-se às entidades públicas, filantrópicas ou privadas que possuem guarda, tutela ou abrigo de crianças e adolescentes, ou que lhes prestem assistência. As irregularidades podem ser classificadas em dois tipos de categorias: *i*) as que se remetem às condições materiais insuficientes ou inadequadas; ou *ii*) as categorias que se remetem às ações humanas de desrespeito aos direitos da criança ou do adolescente.

No primeiro tipo de violação, estão concentrados 44,1% dos casos deste grupo, formado por: “Local Inadequado para Permanência de Crianças e Adolescentes” (24,9%), “Ausência de Alimentos, Vestuário, Atividades Culturais, Lazer e Esporte” (13,9%) e “Condições Precárias de Saneamento, Habitação e Segurança” (5,3%). Os 44% parecem menos do que realmente representam, pois a categoria “Outros” corresponde a 34,4% do total deste grupo, ou seja, ao calcular a porcentagem dessas violações sobre o total, excluídos os casos classificados na categoria “Outros”, obter-se-ia a cifra de 67,2% dos casos do grupo. A natureza desse tipo de violação exige soluções mais ligadas ao aumento do investimento público nessas instituições.

As violações do segundo tipo,¹² apesar da magnitude bem menor (21,6%), representam demandas mais difíceis de ser solucionadas. Dizem respeito a situações em que a criança teve seus direitos agredidos por pessoas, normas ou práticas irregulares das instituições, cujas soluções decorrem menos do volume de recursos, dependendo não só de mais treinamento e valorização profissional, mas também de investimentos na formação da mentalidade do profissional que lida com essa população.

4.2.5 Violência sexual

As infrações ao art. 17 da Lei Federal nº 8.069/90 (ECA) podem ser diferenciadas pelo uso ou não da força, e também pela ocorrência ou não de conjunção carnal. Dessa forma, as ações podem, até mesmo, ser ordenadas pelo grau de gravidade. Certamente são hediondas quaisquer violações de direitos classificadas neste grupo de variáveis, mas, mesmo assim, existem algumas diferenças.

Na “Sedução” de um menor, em vez da “conjunção carnal” ser causada por ameaça ou violência (como é o caso do “Estupro”), ela está relacionada ao aproveitamento da ingenuidade própria às crianças e aos adolescentes. Essa categoria possui significado muito próximo dos casos de “Abuso Sexual” que podem ser classificados como “corrupção de menores”,¹³ pois, neste, o crime acontece quando um adulto “corrompe ou facilita a corrupção de pessoa maior de 14 e menor de 18 anos, com ela praticando ato de libidinagem, ou induzindo-a a praticá-lo ou presenciá-lo” (Manual Sipia, 2001, p. 24), sendo que a maior diferença é a de que neste último pode haver ou não a conjunção carnal. A outra possibilidade de um ato ser classificado como “Abuso Sexual” refere-se aos atos de “Atentado Violento ao

12. “Desrespeito à Opinião da Criança e do Adolescente” (12%), “Impedimento de Acesso à Família, Comunidade, Justiça e Meios de Comunicação” (5,7%), “Impedimento de Posse e Guarda de Objetos Particulares” (1,2%), “Não Informação ao Adolescente de sua Situação Processual” (0,9%), “Restrição de Direito não Prevista Judicialmente” (1,8%).

13. A categoria “Abuso Sexual” possui duas situações possíveis de classificação: “Atentado Violento ao Pudor” e “Corrupção de Menores”.

Pudor”, que envolvem a violência (ou ameaça) como forma de forçar a prática de “ato libidinoso diverso da conjunção carnal” (*idem*, 2001, p. 24).

Os atos classificados como “Sedução” somam 34,9%, estatística que está muito próxima da cifra correspondente às ocorrências de “Abuso Sexual” (31,8%). Nos casos em que há tanto a violência quanto a conjunção carnal forçada, classificados como “Estupro”, podem ser observados muitas situações: 286 crianças ou adolescentes foram vítimas e registraram ocorrências classificadas nessa categoria (17,6%). Apesar de o **Manual Sípia: primeiros passos** apresentar a descrição da categoria “Estupro” como ato de “constranger mulher a conjunção carnal, mediante violência ou grave ameaça” os dados apresentam, ainda que em proporção pequena, crianças do sexo masculino cuja denúncia foi classificada como “Estupro”, o que reflete certa imprecisão do material de consulta dos conselheiros tutelares.

QUADRO 1

Diferenciação das categorias do grupo “Violência Sexual”, segundo o uso de violência e a efetuação da conjunção carnal

Categorias	Características			
	Violência ou ameaça grave	Sem uso de violência	Conjunção carnal	Sem conjunção carnal
Sedução		X	X	
Abuso sexual: atentado violento ao pudor	X			X
Abuso sexual: corrupção de menores		X	X	X
Estupro	X		X	

Fonte: Elaboração do autor com base nas informações do **Manual Sípia: primeiros passos** (2001).

4.2.6 Discriminação

As infrações ao artigo nº 18 do ECA foram classificadas neste “grupo” por ferirem os princípios da dignidade das crianças e dos adolescentes. Quaisquer atos, impedimentos ou omissões fundados em preconceitos raciais, sexuais, religiosos, políticos, físicos e sociais ferem tal artigo.

Mais da metade dos casos deste grupo trata de ocorrências resultantes de ações discriminatórias internas à família. Somadas, as categorias “Humilhação Intra-familiar” e “Isolamento e Tratamento Desigual no Convívio Familiar” somam 55,4% dos casos. A maior diferença entre as duas categorias é de ênfase. Nos casos de “Humilhação Familiar” (34,9%), a ênfase recai sobre a consequência que a discriminação gera: “impedimento de ir a escola, atribuição de serviços domésticos pesados a crianças pequenas, etc.” (*idem*, 2001, p. 24). A definição da categoria “Isolamento e Tratamento Desigual no Convívio Familiar” (20,3%) permite concluir que o foco recai sobre as causas, não centrando o olhar nas consequências. A consequência é genericamente apresentada como “tratamento desigual” no seio familiar. No entanto, é possível questionar o porquê da separação dessas duas categorias, pois, aos olhos dos conselheiros tutelares, elas podem ter significados muito próximos, se considerado que ao todo são 195 categorias divididas em 28 grupos, e que o conselheiro parte de um relato oral sobre o fato ocorrido.

Quatro categorias referem-se a impedimentos de acesso à saúde, a bens materiais, à educação e a logradouros públicos motivados por discriminações de toda sorte. O acesso à educação é responsável pela metade desses casos. A diferença entre essas quatro

categorias e a categoria “Critérios Discriminatórios no Acesso à Profissionalização” está no agente violador que, nesse caso, é privado. Mesmo a discriminação no acesso à profissionalização pode não incitar nas suas vítimas o mesmo apelo à denúncia, por se tratar de agente não-público. É possível que seja essa a razão para sua pouquíssima frequência.

4.3 A VIOLAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO, À CULTURA, AO ESPORTE E AO LAZER

O grupo com maior número de casos refere-se às condições, de ordem mais geral, que limitam o exercício dos direitos. Grande parte dos casos deste grupo concentra-se na categoria “Impedimento do Acesso à Escola” com, aproximadamente, metade dos casos. Se desconsiderada a categoria “Outros” (40,4%), as demais somariam no máximo 11%. Dessa porcentagem, destacam-se duas categorias: “Ausência ou Impedimento de Acesso a Meios de Transporte” (3,3%) e “Não-Comunicação ao Conselho Tutelar de Situações de Maus Tratos, Excesso de Faltas Injustificadas, Evasão Escolar e Elevado Índice de Repetência” que possui cerca de 8% dos casos.

Se somadas, as categorias do tipo “Outros” de todos os grupos representariam 42,3% do total das ocorrências do grande grupo “Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer”. Também é possível identificar que 39,2% de todos os casos referem-se à falta de vagas, ou de escolas.¹⁴ As outras 27 categorias somadas representariam apenas 18,5%.

4.4 A VIOLAÇÃO DO DIREITO À VIDA E À SAÚDE

Aproximadamente 4,5 mil ocorrências foram classificadas neste grande grupo. Esse montante representa 5,6% de todas as ocorrências coletadas pelos conselhos tutelares e enviadas à base de dados consolidada do Ministério da Justiça. De todos os casos desse “grande grupo”, 38,8% não foram classificados precisamente, pois foram identificados como “Outros”.

Nas análises das proporções calculadas para o grande grupo, chama atenção que o dado mais relevante tratava-se de uma categoria “Outros” do grupo “Atos Atentatórios à Vida”, com quase um quinto dos casos deste “grande grupo”. A indefinição refere-se ao tipo de ato atentatório à vida que seria diverso das duas categorias definidas: “Homicídio” e “Tentativa de Homicídio”. Outras categorias, já expostas anteriormente, podem ser interpretadas pelos conselheiros tutelares como possuidoras de significados muito semelhantes à categoria “Outros” do grupo “Atos Atentatórios à Vida”. O quadro 2 apresenta alguns exemplos de categorias diferentes – mas que podem, dependendo do caso, ser interpretadas como possuidoras de significados muito semelhantes. Essa possibilidade aumenta quando acrescentadas as categorias do tipo “Outros”, que podem abarcar um sentido amplo e, ao mesmo tempo, pouco claro.

14. Estão incluídas as categorias: “Impedimento do Acesso à Escola”; “Falta de Creche ou Pré-escola”; “Falta de Vagas em Creche ou Pré-escola”; “Falta de Escola”; “Falta de Oferta de Ensino Noturno Regular ao Adolescente Trabalhador”; “Falta de Vagas”; “Inexistência de Ensino Fundamental Completo”.

Categorias, grupos e grandes grupos de direitos violados com significados semelhantes no Sípia – Módulo I

Categoria	Grupo	Grande Grupo
Violência física	Inadequação do convívio familiar	Convivência familiar e comunitária
Agressões com objetos contundentes	Violência física	Liberdade, respeito e dignidade
Violência física	Violência física	Liberdade, respeito e dignidade
Tortura	Violência física	Liberdade, respeito e dignidade

Fonte: Elaboração do autor com base nas informações do **Manual Sípia: primeiros passos** (2001).

Desconsiderando as categorias “Outros”, os casos restantes (60,2%) concentram-se em 36 categorias. A grande maioria desses casos é decorrente de insuficiências, inoperâncias ou falta de elementos essenciais ao sistema de saúde. Aproximadamente 23% dos casos deste “grande grupo” são desse tipo, lembrando que só se incluem os casos cuja natureza do problema é sistêmica, excetuando-se os de deficiência pessoal do agente de saúde.

Outra parte das categorias reflete as deficiências dos recursos humanos empregados no atendimento ou no tratamento das crianças e dos adolescentes. Cerca de 8% das ocorrências deste “grande grupo” são relativas a casos em que houve negligência, desrespeito, discriminação etc., resultantes de deficiências de caráter, qualificação profissional, imperícia ou descuido por parte dos profissionais em saúde dos três estados aqui analisados.

Um outro agrupamento que se pode fazer reúne todos os casos de falta de políticas públicas que não fazem parte do atendimento e do tratamento de enfermos. São as políticas que estão relacionadas ao bem-estar por se tratarem de ações públicas de saneamento, complementação alimentar ou mesmo de educação sanitária. Pouco mais de 6% dos casos são ocorrências que poderiam ser alocadas nesse agrupamento.

A categoria “Falta de Atendimento Especializado” é a mais freqüente categoria de direitos específicos, excetuando-se as categorias “Outros”. Com 12,3% dos casos deste “grande grupo”, a categoria reflete a carência de recursos empregados em tratamentos de saúde que exigem centros ou médicos especializados. São 561 ocorrências de falta de atendimento médico a crianças e adolescentes ocasionados por essa lacuna.

4.5 A VIOLAÇÃO DO DIREITO À PROFISSIONALIZAÇÃO E À PROTEÇÃO NO TRABALHO

O “grande grupo” de direitos violados relacionados ao trabalho e à profissionalização foi o de menor expressão numérica entre todas as ocorrências presentes no Sípia – Módulo I até julho de 2002. Menos de 2% de todos os casos foram classificados neste “grande grupo”, o que é surpreendente. Ao andar pelas ruas das cidades e ao acompanhar as reportagens sobre trabalho infantil rural, observa-se que os 1.454 casos levados ao conhecimento dos conselhos tutelares são inexpressivos diante do que se suspeita que seja a realidade desse quadro.

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) de 1995 (IBGE), ano em que excepcionalmente foram coletadas informações de trabalho e rendimento de pessoas entre cinco e dez anos, mostram que existem cerca de 5,1% das crianças

menores de 14 anos que trabalharam, nas três unidades da Federação consideradas na Base Sípia – Módulo I Consolidada. É possível que não haja comunicação entre as entidades fiscalizadoras desse tipo de infração e os conselhos tutelares, o que não vem ao caso discutir. O que se deve avaliar é o porquê de tal tipo de violação de direito não chegar aos conselhos tutelares.

Quanto aos dados desse “grande grupo”, aproximadamente 27% dos casos não tiveram classificação que alcançasse a especificação inicialmente planejada, pois foram enquadrados na categoria “Outros” de cada um dos grupos. Do restante dos dados, é importante destacar que o principal direito violado foi a “Exploração no Trabalho Doméstico”, com 17,7% das ocorrências deste “grande grupo”. Com porcentagem muito semelhante, está a inadequação da atividade executada pela criança ou pelo jovem à sua idade, em decorrência, principalmente, das características do local onde está sendo desenvolvida determinada atividade econômica. O terceiro caso de maior relevância numérica diz respeito às ocorrências em que o menor foi contratado como aprendiz, única condição legal de trabalho para menores de 14 anos, mas, na prática, as atividades não incluíram nenhuma atividade de formação profissional. Os casos de “Apropriação Indevida do Resultado do Trabalho” (5,4%) são classificados nessa categoria principalmente quando o patrão repassa diretamente os vencimentos provenientes do trabalho da criança aos responsáveis. A “Não-Remuneração” e a “Remuneração Inadequada” aconteceram em 6,4% dos casos, e refletem traços da tradição brasileira, principalmente nas áreas rurais, nas quais existem poucas chances de apelação a instâncias trabalhistas ou policiais. O primeiro caso é o simples não-pagamento por um serviço; o segundo, por sua vez, reflete os casos em que se trabalha por comida ou outros bens de subsistência.

5 AS INFORMAÇÕES SOBRE O AGENTE VIOLADOR DOS DIREITOS

Coletar, com algum grau de precisão, informações sobre o agente violador de direitos das crianças é uma tarefa difícil. Quando se demanda tal informação do solicitante, ele deverá apontar um culpado por um delito, ou seja, a ação de informar pode ter consequências diretas para o solicitante como, por exemplo, o caso de ele sofrer ameaças por estar denunciando uma violação de direitos.

Alguns elementos da análise da variável “Agente Violador” remontam à própria concepção do que leva um fato a ser considerado um direito violado: deve existir, necessariamente, um agente violador. A lógica desse aspecto do Sípia baseia-se na afirmação: “(...) quando a lei não é assegurada, alguém deve responder por isso (...). Assim, embora às vezes, ao apresentar-se a queixa, não se saiba com certeza a quem responsabilizar, deve-se buscar, efetivamente, que o violador seja identificado” (Manual Sípia, 2001, p. 12).

As vantagens de forçar a identificação de um agente violador são passíveis de questionamento porque tal ação pode introduzir um elemento de imprecisão nas informações. É possível que a imprecisão ocorra porque, ao forçar a identificação do agente violador, o conselheiro pode realizar uma investigação e chegar à conclusão de

que existem chances iguais para dois agentes terem violado determinado direito de uma criança. Não existe certeza sobre a informação, mas o conselheiro decide registrar dois direitos iguais, mudando somente a informação do agente violador. Casos como esse são facilmente perceptíveis na avaliação das informações presentes nos microdados do Sípia.

Uma consequência do caráter obrigatório da identificação do agente violador é a maior dificuldade de saber se determinada violação realmente existiu, ou se é uma duplicação do registro de uma violação, feita para que estejam cotejados os vários agentes violadores possíveis. Outro desdobramento disso é a maior dificuldade na localização dos casos em que houve algum grau de “reincidência”, pois não se identifica qual é a violação duplicada.

Pela tabela A, pode ser inferido que 84,6% dos violadores de direitos estão presentes dentro da casa dos que tiveram seus direitos violados. A grande maioria das crianças e dos adolescentes com registro na base Sípia – Módulo I teve seus direitos violados por familiares.

TABELA A

Número e porcentagem dos agentes violadores dos direitos das crianças e adolescentes

Agente violador	Absoluto	Porcentagem
Familiares	53.190	66,1
A própria criança	14.906	18,5
Estado/setor público	8.398	10,4
Sociedade/setor privado	2.201	2,7
Não identificado	1.793	2,2
Total	80.488	100

Fonte: Microdados Sípia – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

Quando a análise se desdobra enfocando quais são os familiares que violam direitos, observa-se que, em 86,6% (tabela B) dos casos de direitos violados por familiares, o possuidor da guarda da criança é a mesma pessoa que viola os seus direitos. Do total de violações de direitos presentes na Base Sípia até julho de 2002, 57% foram violações cometidas por quem detém a guarda das crianças (pai, mãe e responsável).

TABELA B

Tipos de agente violador familiar dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes

Agente violador familiar	Absoluto	Porcentagem
Mãe	20.921	39,3
Pai	19.685	37,0
Responsável	5.440	10,2
Padrasto	1.737	3,3
Madrasta	463	0,9
Avós	1.074	2,0
Tios/tias	840	1,6
Irmãos	532	1,0
Outros	2.498	4,7
Total familiares	53.190	100

Fonte: Microdados Sípia – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

É importante chamar atenção para o fato de que é freqüente a repetição de registros de direitos violados para contemplar os agentes violadores “pai” e “mãe” como violadores do mesmo direito. Dessa maneira, um mesmo direito violado passa a constar na base de dados como se fosse dois, só que cada um com um agente violador diferente. Uma medida que melhoraria a qualidade dessa informação seria a criação de uma categoria “Pai e Mãe” além das já existentes, para evitar a dupla contagem do direito pela necessidade de identificar todos os agentes violadores. O resultado dessa medida poderia até diminuir a quantidade de violações cometidas pelos pais, mas é de se duvidar se eles deixariam de ser os agentes violadores mais ativos.

Outra categoria de agente violador de direitos de muita relevância numérica é a própria criança (18,5 % – tabela A). Claramente é um dado que chama atenção, pois o violador dos direitos e quem os teve violados são a mesma pessoa. A análise da tabela C permite saber quais são os tipos de violação mais comuns nos casos em que a própria criança viola seus direitos. Percebe-se claramente que os tipos de direitos mais freqüentemente violados pela própria criança são direitos do tipo “Outros”. Nesses casos, as linhas da tabela carregam também o nome do grupo de direitos.

Muitas das categorias em que a própria criança possui culpa pela violação forçam a imaginação dos analistas dos dados. Qual a culpa da criança em ter sofrido uma violência física? É possível questionar qual a culpa da criança nos casos de atos atentatórios à sua própria vida.

TABELA C

Direitos violados específicos para casos em que o agente violador é a própria criança

Violação Específica	Absoluto	Porcentagem
Outros em inadequação do convívio familiar	1.882	12,6
Outros em ausência de convívio familiar	1.551	10,4
Outros em atos atentatórios ao exercício da cidadania (liberdade, respeito e dignidade)	1.415	9,5
Outros em ausência/impossibilidade de uso de equipamentos para cultura, esporte e lazer	745	5,0
Outros em impedimento de acesso ao ensino médio	707	4,7
Outros em impedimento de acesso ao ensino fundamental	686	4,6
Permanência de criança em locais proibidos	675	4,5
Outros em práticas institucionais irregulares	583	3,9
Outros em atos atentatórios à vida	526	3,5
Falta de manutenção dos equipamentos existentes	524	3,5
Outros em ausência/impedimento de acesso a creche/pré-escola	468	3,1
Outros em atos atentatórios ao exercício da cidadania – convivência familiar e comunitária	455	3,1
Convívio com dependente de drogas, substâncias químicas, álcool	441	3,0
Violência física	323	2,2
Local inadequado para permanência de crianças e adolescentes	302	2,0
Soma dos demais direitos violados	3.623	24,3
Total	14.906	100

Fonte: Microdados Sípia – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

Existe, ainda, dificuldade intrínseca na classificação do agente violador que, apesar de já ter sido comentada anteriormente, foi possível observar-se também pela análise da tabela C. A informação que está sendo exigida do solicitante possui muitas conseqüências. Ela pode gerar, em última instância, medida punitiva radical como, por exemplo, a detenção. Trata-se de situação peculiar em uma coleta de informações, pois geralmente o respondente não sofre quaisquer sanções ao prestar

alguma informação oral por meio de um formulário. O ponto que se quer alcançar é a possibilidade de o solicitante apontar todas as possibilidades de culpa por uma determinada violação de direitos, aumentando o número de registros repetidos pela necessidade de registrar todos os agentes violadores.

Alguns exemplos retirados do senso comum podem ilustrar esse tipo de situação. Um deles é um padrasto culpar sua enteada, que foi abusada sexualmente por ele, por usar roupas muito curtas, incentivando o seu ato de violência sexual. Logicamente se trata de uma situação hipotética, mas que poderia ser concreta. Se a solicitante da denúncia for a mãe da menina e estiver apontando quais são os responsáveis pela violação, possivelmente para amenizar a culpa do marido, ela irá indicar a própria menina como merecedora de parcela da culpa. O resultado será que a criança figurará como depositária de parte da culpa. Em termos técnicos, poder-se-ia afirmar que a informação do agente violador deveria ser requisitada somente pela via judiciária ou policial. Nessa linha de pensamento, o Sípia poderia continuar com essa variável, mas deveria atribuir a ela um peso menor, incentivando somente as respostas espontâneas. Não deve haver qualquer insistência no apontamento de todos os possíveis agentes violadores, sob pena de se coletar informação imprecisa.

Duas conseqüências principais sustentam a proposição de mudança na forma de coletar as informações de agente violador. A primeira razão é o aumento do número de registros de violações graças à repetição de registros do mesmo tipo com a informação de agente violador diferente para cada criança, nos casos em que existe alguma dúvida ou intenção do solicitante de proteger alguém além da criança. A segunda razão, discutida mais aprofundadamente na seção 7, refere-se à menor probabilidade de serem estudados os casos de “reincidência” pela base de dados Sípia – Módulo I. A razão para a grande dificuldade reside na impossibilidade de separar os casos em que realmente ocorrem violações repetidas daqueles em que se repetiu o código da violação para incluir os vários agentes violadores.

6 AS INFORMAÇÕES SOBRE O SOLICITANTE DO REGISTRO

Em uma eventual hierarquização da utilidade das informações do Sípia – Módulo I, a informação sobre o solicitante do registro de violação de direito ocuparia uma das posições mais relevantes. A importância do solicitante reside principalmente na possibilidade de saber qual foi o vetor da solicitação de atendimento ou, em outras palavras, quem foi o responsável por uma denúncia de violação chegar ao conselho tutelar. Qualquer política de incentivo à denúncia das violações basear-se-á principalmente nessa informação.

Observa-se pela tabela D que em 55,2% dos casos alguém da família, que não a criança, solicita o registro de violação de direitos. A escola e a vizinhança estão entre os solicitantes de maior peso, sendo responsáveis por 16,1% das solicitações. Em 24,8% dos casos, houve interferência do poder público nos conselhos tutelares, demandando ações contra as violações de direitos da infância.

TABELA D

Pessoa solicitante da ocorrência de violação de direitos fundamentais

Solicitante	Absoluto	Porcentagem
Pais/responsáveis	37.747	46,9
Escola	8.128	10,1
Outro membro da família	6.655	8,3
Vizinho	4.871	6,1
Autoridade policial	4.862	6,0
A própria criança/adolescente	3.483	4,3
Entidade de atendimento governamental	2.252	2,8
Serviço de saúde	2.223	2,8
Entidade de defesa de direito	1.746	2,2
Entidade de atendimento não-governamental	585	0,7
Associação comunitária	549	0,7
Ministério Público	397	0,5
Autoridade judicial	349	0,4
Não identificado	3.473	4,3
Outros	3.168	3,9
Total	80.488	100

Fonte: Microdados Sipia – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

Observa-se que a grande maioria dos solicitantes faz parte da família da criança que teve seus direitos violados. Com mais essa evidência empírica, é possível inferir que as principais informações do Sopia revelam que a família é, ao mesmo tempo, responsável pela grande maioria das violações e origem de onde partem as iniciativas de restauração dos direitos da infância. É possível que a razão para o número tão grande de solicitantes familiares seja o elevado número de agentes violadores membros da família. A relação entre as duas variáveis deveria ser aprofundada pela realização de estudo mais detalhado e multidimensional. Mas, acredita-se, *ex-ante*, que os solicitantes mais prováveis para denunciar violações cometidas pelos familiares sejam eles próprios, pois a família é instância de difícil penetração por outras pessoas. Mesmo que alguém de fora da família perceba, por exemplo, que uma criança é espancada pelo pai, possivelmente não terá a iniciativa de denunciar o fato ao conselho tutelar pela crença na soberania paterna para arbitrar sobre a vida de seus filhos. Trata-se de uma percepção que a população brasileira em geral comunga e que pode ser uma explicação legítima para a alta frequência dos solicitantes membros da família.

A tabela E possui o papel de aprofundar a investigação desse aspecto. Por meio dela, é possível saber quem solicita o registro de um fato no conselho tutelar quando é a família que viola os direitos fundamentais assegurados às crianças. Observa-se que, quando as violações são causadas pelos familiares da criança, a porcentagem de solicitantes do tipo “Pais ou Responsáveis” diminui um pouco. A porcentagem de vizinhos e outros parentes, por outro lado, é maior, o que quer dizer ser mais provável que sejam eles os solicitantes mais comuns para os casos em que um familiar viola os direitos das crianças.

No entanto, mesmo assim, pela soma das frequências dos solicitantes “Pais ou Responsáveis” e “Outro Membro da Família”, obtém-se uma estatística maior que o valor na tabela D. Em outras palavras, no geral, quando o agente violador é membro da família, aumentam as chances de o solicitante ser também membro da família.

TABELA E

Pessoa solicitante da ocorrência de violação de direitos, segundo agentes violadores membros da família

Solicitante	Agente violador membro da família									Total
	(Em %)									
	Pai	Mãe	Padrasto	Madrasta	Irmãos	Avós	Tios	Resp.	Outros	
Pais/responsáveis	3,8	3,6	7,5	12,7	11,7	3,3	7,6	2,2	9,6	4,2
Outro membro da família	53,8	36,8	34,7	33,9	30,8	36,2	34,8	63,5	45,8	46,1
Escola	8,2	12,1	12,2	13,8	14,3	18,3	16,1	5,8	6,6	10,0
Vizinho	6,1	9,4	7,2	8,6	6,2	8,8	7,0	4,8	5,5	7,4
Não identificado	1,0	0,8	0,2	0,9	0,8	0,1	0,5	0,5	0,6	0,8
Autoridade policial	7,0	8,9	6,7	6,3	6,8	7,4	7,6	4,9	7,4	7,6
A própria criança/adolescente	2,4	4,5	2,4	2,8	2,6	3,4	2,4	4,0	3,2	3,5
Serviço de saúde	2,9	3,6	3,9	2,6	4,9	3,1	2,3	2,1	2,2	3,1
Entidade de atendimento governamental	0,6	0,8	0,5	0,9	1,5	0,6	0,2	0,5	0,8	0,7
Entidade de defesa de direito	1,7	2,7	3,0	2,4	2,1	3,8	4,5	1,8	1,5	2,3
Associação comunitária	3,8	4,4	7,3	3,0	6,8	4,7	5,8	2,6	7,0	4,2
Atendimento não-governamental	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2	0,4
Ministério Público	0,4	0,5	0,4	0,0	0,6	0,4	0,6	0,3	0,3	0,4
Autoridade judicial	4,1	6,7	9,6	7,6	6,0	4,6	5,1	3,2	4,0	5,3
Outros	3,6	4,7	4,1	4,1	4,9	5,0	5,1	3,3	5,3	4,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Microdados Sipia – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

7 A LOCALIZAÇÃO DE CASOS DE “REINCIDÊNCIA”

O fenômeno da “reincidência” normalmente é associado a uma perspectiva mais abrangente, significando que alguém que cometeu um delito tornou a cometer qualquer outro delito, inclusive o mesmo que já havia cometido. Mas a “reincidência” pode ter significado mais estrito. Os casos em que um mesmo crime foi cometido em datas diferentes pela mesma pessoa constitui um exemplo de “reincidência” no sentido estrito.

Para analisar casos de “reincidência” pelas informações do Sipia – Módulo I, deve-se compreender que os dados referem-se à criança e a “reincidência” é um fenômeno daqueles que cometem crimes e não daqueles que sofrem consequências dos crimes. Portanto, a “reincidência” ora em questão deve ser vista como a “reincidência” do agente violador.

Graças ao já esclarecido fenômeno de repetição de registros para possibilitar a inserção de mais de um agente violador para o mesmo fato, tornou-se impossível distinguir quando realmente aconteceram os casos de “reincidência”, no sentido mais estrito. Outra dificuldade é o fato de os registros serem de crianças que sofreram violações e não de adultos que violaram os direitos das crianças. Mas isso não quer dizer que não seja possível coletar informações de “reincidência” indiretamente pelas crianças. Por exemplo, uma criança pode ter sido espancada duas vezes pela sua mãe. Trata-se de um caso de “reincidência” identificável no Sipia – Módulo I. Entretanto, tal indicador pode falhar se, por exemplo, o agente violador for um hospital, não sendo possível assegurar se foi no mesmo hospital que ocorreram as várias violações de um mesmo direito fundamental.

Apesar da impossibilidade de alcançar um indicador ideal, foi construído o único indicador possível para medir algum grau de “reincidência”.¹⁵ Consideraram-se “reincidência” todos os casos em que uma criança teve um mesmo direito violado mais de uma vez. Logicamente, pelas razões já apresentadas, não se sabe se foi o mesmo agente que violou o direito.

A variável que mede a “reincidência” foi o produto da criação de outras 183 variáveis diferentes. Cada uma delas indica quantos casos cada criança teve classificados com o código de uma mesma violação, sendo que cada uma delas identifica a “reincidência” de um dos 183 direitos específicos mais violados.¹⁶ Sempre que em uma dessas variáveis o valor for maior ou igual a dois, significando que uma criança teve duas ou mais violações do mesmo tipo, contabiliza-se o caso como um exemplo de “reincidência”.

É importante ressaltar, mais uma vez, que não foi possível controlar o indicador de “reincidência” pela localização dos casos em que o agente violador é diferente ou que a data da violação é diferente nas violações de direitos repetidas. O que a variável mede não engloba tais casos. Por meio dela, sabe-se somente quem teve o mesmo direito violado mais de uma vez. Apesar dessa limitação, a variável passará a ser totalmente eficiente, pois conseguirá localizar todos os casos de “reincidência” se a forma de coletar a informação de agente violador mudar conforme as sugestões feitas anteriormente. Em que pesem as limitações, julgou-se importante apresentar algum resultado sobre a “reincidência”, pois se trata do principal indicador da eficiência da atuação dos conselhos tutelares. Além disso, permite saber se nos casos em que alguma providência foi tomada houve sucesso em coibir novas violações dos direitos da criança.

Pela tabela F, verifica-se que aproximadamente 4.608 crianças (9%) apresentam algum tipo de “reincidência” – apesar da verificação da existência de alta taxa desta nas informações fornecidas pelo Sapia, não foi possível precisar qual o erro desse dado. As fontes de erros que poderiam estar causando uma superestimação dessa informação, além da deficiência do indicador de agente violador, incluem o excesso de casos classificados como “Outros” na variável “Direito Específico Violado”. Isso diminuiu a precisão e a confiança do indicador, pois dois fatos muito diferentes podem ser classificados na mesma categoria “Outros”. Assim, a qualidade da informação de “reincidência” será aumentada se forem realizadas as mudanças, propostas anteriormente, na classificação dos direitos violados e dos agentes violadores.

TABELA F

Número de pessoas “reincidentes” em quaisquer direitos

Número de reincidentes	Absoluto	Porcentagem
“Reincidência”	4.608	8,9
Sem “reincidência”	46.914	91,1
Total	51.522	100

Fonte: Microdados Sapia – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

15. O ideal é deixar de aplicar esse termo, até que seja possível alcançar a informação real sobre a “reincidência”. Mas, pela falta de um outro termo, será utilizado o termo “reincidência” entre aspas.

16. Alguns direitos não foram contabilizados, pois não continham casos suficientes para que fosse possível alguma identificação de “reincidência”.

8 CONCLUSÃO

Este trabalho propôs-se a analisar traços específicos da metodologia e do conteúdo do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia), Módulo I. O delineamento escolhido, diante do desafio imposto pela necessidade de síntese, baseou-se no critério da importância. A redução da complexidade é sempre necessária, mas, no caso de uma fonte de informação muito pouco explorada, ela é sempre mais custosa. A informação mais importante do Sipia – Módulo I é o “direito violado”, sendo essa a unidade de análise de quase todas as tabelas e o foco principal do artigo. Como o que o artigo realiza é uma primeira exploração dessas informações, julgou-se que atingir o objetivo de avaliar a qualidade dos dados e, ao mesmo tempo, apresentar alguns resultados agregados satisfaria, por hora, a curiosidade sobre a situação da infância e sobre como mensurar tal situação, segundo essa nova ótica inaugurada pelo Sipia – Módulo I. Como consequência da escolha de dois objetivos distintos, porém complementares, optou-se por abordar uma quantidade reduzida de informações.

A perseguição dos objetivos metodológicos levou o artigo a concluir sobre o tipo de classificação dos direitos violados adotado que, na avaliação feita, apresentou algumas ineficiências. A principal delas diz respeito à maneira de coletar a informação. Feita pela escolha de “grandes grupos” de direitos violados, seguida pela escolha de “grupos” e, por último, pela escolha de categorias de direitos violados, a presença de erros de classificação torna-se mais provável. Uma regra geral da coleta de informações é a busca pela simplicidade. Assim, quanto menos escolhas forem feitas pelo responsável pela coleta dos dados, menores serão as chances de ele se enganar.¹⁷ Além disso, esse tipo de classificação parece ter exigido que algumas categorias de “grupos” ou “grandes grupos” diferentes apresentassem sentidos muito semelhantes, propiciando a confusão dos responsáveis pela coleta dos dados.

Uma alternativa para tal sistema classificatório seria a eliminação das divisões em grandes grupos e em grupos. A partir de uma lista com todos os direitos específicos que foram violados e o critério para que um caso seja incluído em determinada categoria, eliminar-se-ia grande parte das confusões por parte dos conselheiros tutelares.

Outro ponto problemático do sistema de classificação dos direitos violados reside na sua proximidade com a legislação. Suspeitou-se de uma transposição exagerada de muitos elementos próprios aos textos e a conteúdos da legislação para a classificação dos direitos violados. Um indicador da ineficiência gerada pela proximidade da classificação e da legislação pode ser construído a partir da constatação de que inserida na classificação do direito violado estava a identificação do agente violador. Não haveria problema inserir essa dimensão na classificação, não fosse a acertada opção por coletar a informação do agente violador por meio de um outro campo do Sipia. O fato de a definição do direito que foi violado incluir a definição do agente violador, além de captar a mesma informação duas vezes, aumenta sensivelmente a quantidade de itens da classificação dos direitos violados. Ora, se essa é uma informação que possui seu próprio campo, não haveria necessidade de se diferenciar duas categorias de direito violado pelo fato de o agente que os violou ser diferente.

17. A preocupação não está associada somente à possibilidade de o conselheiro se enganar, mas, sim, à possibilidade de entendimentos diferentes da mesma situação, o que, certamente, aumenta a imprecisão das informações.

Em casos como esse, geralmente a classificação dá-se a partir de uma análise prévia das respostas fornecidas em fases de teste do formulário, evitando, assim, predeterminação das respostas ou afastamento das categorias em face do que deveriam representar. O Sipia – Módulo I demandou uma classificação dos direitos violados e recorreu à fonte certa: o ECA. Todavia, a proximidade entre a classificação dos direitos e a legislação seguiu presente até a última instância de criação do Sistema, o que representa uma das maiores deficiências dessa fonte de informação. Pouca atenção foi dada à necessidade de se ter um sistema de classificação dos fatos que antecesse e tornasse mais fácil a transposição desses fatos para violações de direitos. Feito isso, grande parte dos problemas apontados até aqui seria dirimida, pois não haveria tanta confusão de objetivos do Sipia. Ao acrescentar uma classificação dos fatos, mais distante da organização dos direitos que o ECA propõe, o Sipia poderia ter as suas funções de ferramenta organizadora das ações dos conselhos tutelares e de fonte de informações igualmente executadas com eficiência. Ao servir como ferramenta organizacional, sem dúvida o objetivo mais urgente, e como fonte de informações, o Sipia revela brechas que geram informações muito difíceis de ser coletadas. A consequência mais visível é a baixa qualidade da principal informação.

Além das conclusões sobre a classificação dos direitos violados, foram identificadas ineficiências na forma de coletar a informação do agente violador dos direitos. Na concepção do sistema, uma das condições para que um fato qualquer seja classificado como um direito violado é a existência da informação do agente que violou tal direito. Essa exigência levou à repetição do registro de um direito violado, para um mesmo fato ocorrido com uma criança, de forma que torna possível a identificação de mais de um agente violador, principalmente quando a suspeita recai sobre mais de uma pessoa. Uma alternativa para remediar a duplicação de registros de violações seria a mudança na obrigatoriedade de se especificar o agente violador, deixando, quando for o caso, para as autoridades policiais ou judiciais tal função. Outra alternativa consistiria na adoção de mais de um campo para o preenchimento de mais de um agente violador dos direitos das crianças.

Quanto ao conteúdo das informações, foi possível observar que a família possui papel fundamental na melhoria do atendimento dos direitos da infância e da adolescência. Trata-se de uma informação pouco original, pois é a família que, para além da proximidade, possui a responsabilidade natural e jurídica pelas crianças. Entretanto, foi possível comprovar que a proximidade da família faz que seja, ela mesma, a responsável pela grande maioria das violações. Mesmo que tais informações tornem-se menos legítimas, tendo em vista todos os problemas metodológicos até então mencionados, elas apontam para a importância de o Sipia funcionar em instâncias da sociedade civil. A principal razão disso encontra-se na maior legitimidade delas para captar violações ocorridas no interior da família. Uma comparação frutífera para comprovar o que ora se especula deveria confirmar se o volume de ocorrências registradas em delegacias especializadas em crianças e adolescentes é maior ou menor que o volume de direitos violados registrados nos conselhos tutelares, quando se tratarem de familiares violadores dos direitos.

Por derradeiro, mesmo óbvio, urge salientar a importância do Sipia – Módulo I como registro civil com objetivos louváveis. Trata-se de iniciativa inovadora, pois, além desse Sistema, não existem dados que dêem conta, de forma sistemática e

abrangente, da situação das crianças e dos adolescentes no Brasil. Além disso, duas inovações presentes na forma de coletar as informações são essenciais para a eficiência do Sistema.

A primeira é a utilização de computadores para o registro e a gestão de todos os procedimentos administrativos que o registro de uma ocorrência gera (como ofícios, memorandos, pedidos de informação sobre o andamento de um inquérito etc.). As vantagens estão associadas tanto à mencionada rotina administrativa quanto à transmissão dos dados das instâncias descentralizadas aos governos municipal, estadual e federal. Em suma, a informatização dos procedimentos tornou viável a comunicação das diversas instâncias envolvidas, seja no âmbito do acompanhamento das ações judiciais, seja na organização interna dos conselhos tutelares, ou ainda na comunicação dos conselhos e dos governos responsáveis pela consolidação dos dados.

A segunda é o fato de a condução das atividades ser feita por entidade da sociedade civil. A imparcialidade que essa configuração atribui ao momento do registro e sua leitura como um direito violado pelos conselheiros tutelares é essencial para o caso de as violações dos direitos das crianças e dos adolescentes terem como agentes violadores pessoas próximas (da família ou da comunidade) ou o Estado (geralmente por negligência ou ausência de serviços públicos de direito).

ANEXO

TABELA 1

Proporção de direitos violados do grande grupo "Convivência Familiar e Comunitária"

	Porcentagem grupo	Porcentagem grande grupo	Porcentagem total
1. Convivência Familiar e Comunitária			52,2%
1.1 Atos atentatórios ao Exercício da Cidadania			
Desrespeito à opção da criança/adolescente de guarda/adoção/tutela	7,3%	0,6%	0,29%
Impedimento de contato pais presidiários com os filhos	0,8%	0,1%	0,03%
Indefinição de paternidade	3,9%	0,3%	0,15%
Não-cumprimento da legislação quando da adoção por estrangeiros	0,1%	0,0%	0,00%
Não-reconhecimento de direitos sucessórios de crianças/adolescentes adotados	0,4%	0,0%	0,02%
Não-registro de nascimento	26,9%	2,1%	1,08%
Negação de filiação	20,3%	1,6%	0,82%
Outros	40,3%	3,1%	1,62%
Total	100,0%	7,7%	4,02%
1.2 Ausência de Condições Materiais para Convívio Familiar			
Falta de condições de sobrevivência por desemprego	16,2%	3,2%	1,68%
Falta de condições de sobrevivência por doença	4,2%	0,8%	0,44%
Falta de condições de sobrevivência por miséria	26,1%	5,2%	2,70%
Falta de moradia	7,4%	1,5%	0,76%
Não pagamento de pensão alimentícia	34,9%	6,9%	3,62%
Outros	11,2%	2,2%	1,16%
Total	100%	19,9%	10,36%
1.3 Ausência de Convívio Familiar			
Abandono por pais e/ou responsáveis	53,3%	15,6%	8,14%
Devolução de crianças/adolescentes por família adotiva	0,9%	0,2%	0,13%
Expulsão de casa por pais e/ou responsáveis	5,0%	1,5%	0,77%
Impedimento de acesso a pais ou irmãos	12,9%	3,8%	1,96%
Internação sem fundamento legal	0,1%	0,0%	0,01%
Outros	27,3%	8,0%	4,17%
Privação da convivência/perda do pátrio poder por razões materiais	0,5%	0,2%	0,08%
Total	100%	29,2%	15,26%
1.4 Ausência de Infra-Estrutura			
Falta de assistência integral a filho de presidiário	17,2%	0,1%	0,07%
Falta de atendimento especializado para portador de deficiência	12,5%	0,1%	0,05%
Inexistência de abrigos temporários para criança/adolescentes	16,9%	0,1%	0,07%
Internação de adolescentes em presídio de adulto	0,6%	0,0%	0,00%
Internação inadequada de portadores de deficiência	0,6%	0,0%	0,00%
Outros	52,0%	0,4%	0,21%
Total	100%	0,8%	0,40%
1.5 Inadequação do Convívio Familiar			
Cárcere de deficientes físicos ou mentais	0,1%	0,0%	0,01%
Confinamento	0,3%	0,1%	0,06%
Utilização na produção e no tráfico de drogas	0,3%	0,1%	0,07%
Prisão domiciliar	0,4%	0,2%	0,10%
Seqüestro por um dos cônjuges	1,0%	0,4%	0,22%
Utilização na prostituição	1,4%	0,6%	0,31%
Abuso sexual intra-familiar	1,8%	0,7%	0,39%
Utilização na mendicância	2,2%	0,9%	0,49%
Violência física	15,6%	6,6%	3,46%
Convivência com dependentes de drogas (subst. Quím. álcool)	17,4%	7,4%	3,85%
Violência psicológica	24,0%	10,2%	5,31%
Outros	35,6%	15,1%	7,88%
Total	100%	42,4%	22,15%

Fonte: Microdados Sipia – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

TABELA 2

Proporção de direitos violados do grande grupo "Liberdade, Respeito e Dignidade"

	Porcentagem grupo	Porcentagem grande grupo	Porcentagem total
2. Liberdade, Respeito e Dignidade			25,1%
2.1 Aprisionamento			
Confinamento de qualquer espécie	26,4%	0,5%	0,13%
Detenção ilegal temporária	11,4%	0,2%	0,05%
Outros	47,9%	0,9%	0,23%
Prisão ilegal	3,6%	0,1%	0,02%
Seqüestro	9,8%	0,2%	0,05%
Tráfico de crianças	0,8%	0,0%	0,00%
Total	100%	1,9%	0,48%
2.2 Atos Atentatórios ao Exercício da Cidadania			
Aliciamento de crianças ou adolescentes para atividades ilícitas ou impróprias	3,3%	1,4%	0,35%
Impedimento do acesso a documentos de identificação	57,7%	24,2%	6,08%
Não-cumprimento dos direitos assegurados de acesso à justiça	0,6%	0,2%	0,06%
Omissão de autoridades na apuração de queixas	0,3%	0,1%	0,03%
Outros	22,5%	9,4%	2,37%
Permanência de crianças ou adolescentes em locais proibidos	12,3%	5,2%	1,30%
Recusa de auxílio, refúgio ou orientação	3,4%	1,4%	0,35%
Total	100%	42,0%	10,53%
2.3 Discriminação			
Cerceamento político	0,1%	0,0%	0,00%
Cerceamento religioso	0,9%	0,1%	0,01%
Crítérios discriminatórios no acesso à profissionalização	0,2%	0,0%	0,00%
Discriminação de crianças e adolescentes oriunda de entidades de assistência	1,0%	0,1%	0,01%
Humilhação intra-familiar	34,9%	2,0%	0,51%
Impedimento de acesso a bens materiais	5,7%	0,3%	0,08%
Impedimento de acesso à educação	10,6%	0,6%	0,15%
Impedimento de acesso a logradouros públicos	2,3%	0,1%	0,03%
Impedimento de acesso à saúde	4,2%	0,2%	0,06%
Incitação da população contra crianças e adolescentes	1,7%	0,1%	0,02%
Isolamento e tratamento desigual no convívio comunitário	7,2%	0,4%	0,10%
Isolamento e tratamento desigual no convívio familiar	20,3%	1,2%	0,29%
Outros	10,9%	0,6%	0,16%
Total	100%	5,8%	1,45%
2.4 Práticas Institucionais Irregulares			
Ausência de alimentação, vestuário, atividades culturais, lazer ou esporte	13,9%	1,5%	0,37%
Condições precárias de saneamento, habitação e segurança	5,3%	0,6%	0,14%
Desrespeito à opinião da criança e do adolescente	12,0%	1,3%	0,32%
Impedimento de acesso à família, ao comércio, à justiça, aos meios de comunicação	5,7%	0,6%	0,15%
Impedimento de posse e guarda de objetos particulares	1,2%	0,1%	0,03%
Local inadequado para permanência de crianças/adolescentes	24,9%	2,7%	0,67%
Não informação ao adolescente de sua situação processual	0,9%	0,1%	0,02%
Outros	34,4%	3,7%	0,92%
Restrição de direito, não prevista judicialmente	1,8%	0,2%	0,05%
Total	100%	10,7%	2,67%
2.5 Violência Física			
Agressões com objetos contundentes	6,7%	1,1%	0,28%
Outros	8,2%	1,4%	0,35%
Supressão da alimentação com caráter punitivo	1,7%	0,3%	0,07%
Tortura	2,1%	0,3%	0,09%
Violência física	81,4%	13,8%	3,45%
Total	100%	16,9%	4,24%
2.6 Violência Psicológica			
Ameaça de morte	9,1%	1,3%	0,34%
Exposição indevida da imagem da criança ou do adolescente	5,1%	0,7%	0,19%
Humilhação pública ou privada	39,8%	5,9%	1,47%
Outros	19,4%	2,9%	0,72%
Tortura psicológica	26,5%	3,9%	0,98%
Total	100%	14,7%	3,69%
2.7 Violência Sexual			
Abuso sexual	31,8%	2,6%	0,64%
Estupro	17,6%	1,4%	0,35%
Outros	15,8%	1,3%	0,32%
Sedução	34,9%	2,8%	0,70%
Total	100%	8,0%	2,02%

Fonte: Microdados Sipia – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

TABELA 3

Porcentagem de direitos violados do grande grupo "Educação, Cultura, Esporte e Lazer"

	Porcentagem grupo	Porcentagem grande grupo	Porcentagem total
3. Educação, Cultura, Esporte e Lazer			15,3%
3.1 Atos Atentatórios ao Exercício da Cidadania			
Ausência ou impedimento de acesso a meios de transporte	3,3%	0,8%	0,12%
Impedimento legal de garantias à educação de crianças indígenas	0,3%	0,1%	0,01%
Impedimento do acesso à escola	48,0%	11,8%	1,80%
Não-comunicação ao conselho tutelar de maus-tratos, falta, evasão, repetência	7,9%	1,9%	0,29%
Outros	40,4%	9,9%	1,52%
Restrição ao direito de organizar e participar em entidades estudantis	0,2%	0,0%	0,01%
Total	100%	24,6%	3,75%
3.2 Ausência ou Impossibilidade de uso de Equip. de Cultura, Esporte e Lazer			
Ausência de equipamentos e programas de esporte, lazer ou cultura	54,7%	0,7%	0,10%
Falta de manutenção dos equipamentos existentes	0,7%	0,0%	0,00%
Falta de segurança nos locais destinados à cultura, ao esporte ou ao lazer	2,7%	0,0%	0,00%
Impedimento do uso de equipamentos e espaços de lazer existentes	4,1%	0,0%	0,01%
Outros	37,8%	0,5%	0,07%
Total	100%	1,2%	0,18%
3.3 Ausência de Condições Educacionais Adequadas			
Alto índice de repetência	8,3%	1,4%	0,21%
Ausência de merenda escolar	0,3%	0,0%	0,01%
Ausência de serviços especializados	9,7%	1,6%	0,24%
Condições insalubres dos estabelecimentos escolares	0,2%	0,0%	0,00%
Falta de informação aos pais sobre frequência do aluno	10,6%	1,7%	0,27%
Falta de material didático	2,0%	0,3%	0,05%
Falta de segurança nas escolas	3,4%	0,6%	0,09%
Impedimento de acesso aos critérios avaliativos	1,1%	0,2%	0,03%
Interrupção sistemática do processo de ensino	23,1%	3,8%	0,58%
Outros	33,9%	5,5%	0,84%
Professores despreparados	7,4%	1,2%	0,19%
Total	100,0%	16,3%	2,50%
3.4 Ausência ou Impedimento de Acesso à Creche ou à Pré-escola			
Distância física entre empresa/creche ou casa/creche	0,7%	0,1%	0,02%
Distância física entre empresa/pré-escola ou casa/pré-escola	0,2%	0,0%	0,01%
Falta de creche ou pré-escola	14,7%	2,8%	0,43%
Falta de equipe especializada para atendimento de crianças de 0 a 6 anos	0,4%	0,1%	0,01%
Falta de vagas em creche ou pré-escola	77,2%	14,9%	2,27%
Não cumprimento por parte das empresas da obrigatoriedade de creche	0,6%	0,1%	0,02%
Outros	6,2%	1,2%	0,18%
Total	100,0%	19,3%	2,94%
3.5 Impedimento de Acesso à Educação			
Falta de escola	7,4%	1,8%	0,27%
Falta de oferta de ensino noturno regular ao adolescente trabalhador	1,3%	0,3%	0,05%
Falta de vagas	31,9%	7,5%	1,15%
Incompatibilidade do calendário escolar com as atividades socioeconômicas	0,7%	0,2%	0,02%
Inexistência de ensino fundamental completo	0,5%	0,1%	0,02%
Outros	58,2%	13,8%	2,10%
Total	100,0%	23,7%	3,61%
3.6 Impedimento de Permanência no Sistema Escolar			
Constrangimento de qualquer espécie	10,2%	1,5%	0,23%
Crêterios avaliativos discriminatórios	3,7%	0,6%	0,08%
Expulsão indevida	3,9%	0,6%	0,09%
Outros	76,5%	11,5%	1,75%
Punições abusivas	5,7%	0,9%	0,13%
Total	100%	15,0%	2,29%

Fonte: Microdados Sipiá – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

TABELA 4

Porcentagem de direitos violados do grande grupo "Vida e Saúde"

	Porcentagem grupo	Porcentagem grande grupo	Porcentagem total
4. Vida e Saúde			5,6%
4.1 Atendimento Médico Deficiente			
Cirurgias desnecessárias	0,6%	0,1%	0,00%
Danos cirúrgicos	1,2%	0,2%	0,01%
Diagnóstico incorreto	1,8%	0,3%	0,01%
Falta de medicamento	18,8%	2,7%	0,15%
Falta de orientação aos pais no tratamento da criança	17,3%	2,5%	0,14%
Falta de precedência no atendimento à criança ou ao adolescente	9,3%	1,3%	0,08%
Interrupção de tratamento	20,9%	3,0%	0,17%
Negligência no atendimento	6,4%	0,9%	0,05%
Outros	19,6%	2,8%	0,16%
Tratamento incorreto	4,1%	0,6%	0,03%
Total	100%	14,5%	0,82%
4.2 Atos Atentatórios à Vida			
Homicídio	0,4%	0,1%	0,00%
Outros	93,3%	19,2%	1,09%
Tentativa de homicídio	6,3%	1,3%	0,07%
Total	100%	20,6%	1,16%
4.3 Irregularidades na Garantia da Alimentação			
Doenças decorrentes da nutrição deficiente da mãe	13,4%	1,3%	0,08%
Falta de condições para o aleitamento (mães presidiárias)	0,2%	0,0%	0,00%
Falta de condições para o aleitamento (mães trabalhadoras)	2,4%	0,2%	0,01%
Falta de programa de complementação da alimentação para gestante ou nutriz	5,7%	0,6%	0,03%
Falta de programa de complementação alimentar para crianças	33,8%	3,4%	0,19%
Outros	44,5%	4,5%	0,25%
Total	100%	10,0%	0,56%
4.4 Não Atendimento Médico			
Falta de acompanhamento médico de rotina	8,3%	2,2%	0,13%
Falta de acompanhamento odontológico de rotina	1,1%	0,3%	0,02%
Falta de atendimento emergencial	9,2%	2,5%	0,14%
Falta de atendimento especializado	45,9%	12,3%	0,70%
Falta de atendimento peri e pré-natal	2,0%	0,5%	0,03%
Falta de equipamentos	2,9%	0,8%	0,04%
Falta de leitos para internação hospitalar	0,4%	0,1%	0,01%
Falta de vacinação	6,7%	1,8%	0,10%
Outros	17,9%	4,8%	0,27%
Recusa de atendimento	5,6%	1,5%	0,09%
Total	100%	26,8%	1,52%
4.5 Prejuízo pela Ação ou Omissão de Agentes Externos			
Falta de notificação de doenças infectocontagiosas	0,5%	0,1%	0,00%
Falta de programas de educação sanitária	2,6%	0,5%	0,03%
Falta de registro e/ou denúncia de maus-tratos	9,8%	1,9%	0,11%
Falta de saneamento básico	9,8%	1,9%	0,11%
Intoxicação na gravidez por razões externas	0,1%	0,0%	0,00%
Omissão de socorro à criança ou ao adolescente	39,2%	7,6%	0,43%
Outros	35,7%	7,0%	0,39%
Recusa de atendimento médico por razões filosóficas, ideológicas ou religiosas	2,4%	0,5%	0,03%
Total	100%	19,5%	1,10%
4.6 Práticas Hospitalares e Ambulatoriais Irregulares			
Inexistência ou não preenchimento de prontuário	0,3%	0,0%	0,00%
Não-fornecimento de declaração de nascimento	3,3%	0,3%	0,02%
Não-identificação do recém-nascido ou de sua mãe	0,5%	0,0%	0,00%
Outros	6,6%	0,6%	0,03%
Proibição de permanência do responsável em caso de internação	89,3%	7,7%	0,43%
Total	100%	8,6%	0,49%

Fonte: Microdados Sípia – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

TABELA 5

Porcentagem de direitos violados do grande grupo "Profissionalização e Proteção no Trabalho"

	Porcentagem grupo	Porcentagem grande grupo	Porcentagem total
5. Profissionalização e Proteção no Trabalho			1,8%
5.1 Ausência de Condições de Formação e Desenvolvimento			
Ausência de encaminhamento à programa de capacitação de adolescente sujeito a Medidas de Proteção Especial (MPE)	0,8%	0,2%	0,00%
Ausência de acesso à capacitação profissional de adolescente portador de deficiência	0,8%	0,2%	0,00%
Impedimento de acesso a programas de capacitação de adolescentes sujeitos a MPE	0,5%	0,1%	0,00%
Impedimento de acesso à capacitação profissional de adolescente portador de deficiência	1,3%	0,3%	0,01%
Não acesso à capacitação ou à formação técnico-profissional do aprendiz	47,4%	12,4%	0,22%
Outros	49,2%	12,9%	0,23%
Total	100%	26,1%	0,47%
5.2 Condições Adversas de Trabalho			
Exposição a acidentes de trabalho	14,9%	1,0%	0,02%
Horário incompatível com faixa etária ou desenvolvimento físico	35,1%	2,3%	0,04%
Outros	42,6%	2,8%	0,05%
Trabalho desprotegido de deficientes	7,5%	0,5%	0,01%
Total	100%	6,5%	0,12%
5.3 Exploração do Trabalho de Crianças e Adolescentes			
Apropriação indevida do resultado do trabalho	13,6%	5,4%	0,10%
Exploração do trabalho por entidade assistencial	0,5%	0,2%	0,00%
Exploração no trabalho doméstico	44,5%	17,7%	0,32%
Não remuneração	9,5%	3,8%	0,07%
Outros	22,6%	9,0%	0,16%
Remuneração inadequada	6,6%	2,6%	0,05%
Trabalho em regime de escravidão	2,8%	1,1%	0,02%
Total	100%	39,9%	0,72%
5.4 Inobservância da Legislação Trabalhista			
Coação a trabalho noturno	1,3%	0,3%	0,01%
Extensão da jornada do trabalho	1,0%	0,3%	0,00%
Inadequação da atividade à idade	60,0%	16,5%	0,30%
Negação da carteira de trabalho assinada	7,0%	1,9%	0,03%
Outros	8,0%	2,2%	0,04%
Trabalho em horário/local que impeçam a frequência à escola	10,0%	2,8%	0,05%
Trabalho perigoso, insalubre ou penoso	8,8%	2,4%	0,04%
Violação dos direitos previdenciários e trabalhistas	4,0%	1,1%	0,02%
Total	100%	27,5%	0,50%

Fonte: Microdados Sopia – Módulo I (atualizados até julho de 2002).

Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

FALEIROS, Vicente de Paula; PRANKE, Charles Roberto. **Estatuto da criança e do adolescente: uma década de direitos**. Santa Maria: UFSM, 2001.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 1995.

BRASIL. Lei n. 9.534, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 11 de dezembro de 1997.

BRASIL. Lei n. 8.069, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 13 de julho de 1990 (ECA).

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Programa Nacional de Direitos Humanos II**, 2002. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/texto/integral-pndhii.pdf>> Acesso em: 12 mar. 2004.

_____. Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Departamento da Criança e do Adolescente. Coleção Garantia de Direitos, Série Leia, tomo IV. Brasília, 2000.

ONU (Organização das Nações Unidas). Sessão especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a criança. Pronunciamento do Sr. Paulo Renato Souza, Ministro da Educação da República Federativa do Brasil. Nova York, 9 mai. 2002. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/paulorenato.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2004.

PROCERGS (Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul). Documento de informações sobre os microdados do Sípia – Módulo I, 2002. (mimeo).

BRASIL. Resolução n. 50 de 28/11/1996, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 8/1/1997.

SIPIA (Sistema de Informação para a Infância e Adolescência). **Manual Sípia: primeiros passos**. 5 ed. Brasília: MJ/SEDH, 2001.

EDITORIAL

Gerente

Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão

Gisela Viana Avancini

Sarah Ribeiro Pontes

Allisson Pereira Souza (estagiário)

Constança de Almeida Lazzarin (estagiária)

Editoração

Iranilde Rego

Aeromilson Mesquita

Elidiane Bezerra Borges

Roberto Astorino

Reprodução Gráfica

Antônio Lucena de Oliveira

Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo

Tânia Oliveira de Freitas

Wagner da Silva Oliveira

José Carlos Tofetti

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Presidente Antônio Carlos, 51,

14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares