



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS DE PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL**

PAULA DA SILVA CALDAS

**A IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENFRENTAMENTO À
VIOLÊNCIA SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO DA
POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/SUAS: LIMITES
E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO**

**UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE**

**NITERÓI/RJ
2014**

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

PAULA DA SILVA CALDAS

A IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENFRENTAMENTO À
VIOLÊNCIA SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO DA
POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/SUAS: LIMITES
E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO

Tese apresentada ao Programa de Estudos de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção do título de doutor em Política Social.

Orientadora
Prof^a. Dr^a Nivia Valença Barros

Niterói/RJ
Fevereiro/2014

Ficha Catalográfica Elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

C145 Caldas, Paula da Silva.

A implementação dos serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes no âmbito da Política Nacional de Assistência Social –PNAS/SUAS: limites e possibilidades de atuação/Paula da Silva Caldas. – 2014.

299 f.

Orientador: Nivia Valença Barros.

Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2014.

Bibliografia: f. 278-296.

1. Crime sexual. 2. Infância. 3. Adolescência. 4. Família.
5. Assistência social. I. Barros, Nivia Valença. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 364.15554

PAULA DA SILVA CALDAS

A IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/SUAS: LIMITES E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO

Tese apresentada ao Programa de Estudos de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito para obtenção do título de doutor em Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Nivia Valença Barros – UFF
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Rita dos Santos Freitas - UFF

Prof.^a Dr.^a Celeste Anunciata Batista Moreira - UCAM

Pr^o. Dr^o Antônio Carlos de Oliveira – PUC/RJ

Pr^a. Dr^a Luciene Alcinda de Medeiros – PUC/RJ

Niterói/RJ

2014

A meu filho Henry, pelo aprendizado que ao longo destes dez anos vem me proporcionando a maternagem e me instigarem a buscar ferramentas que possam contribuir para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

À Wander pelo incentivo ao estudo, pela paciência, carinho e acima de tudo pelo amor proporcionado. Obrigado por me mostrar que eu seria capaz. Amor, nós conseguimos!!!!!!!!!!!!

À Adelaide e Benedicto, meus pais, por investirem e sempre acreditarem que eu poderia ir mais além.

AGRADECIMENTOS

À Deus por ter direcionado meus caminhos de forma a me conceber a benção de ter concluído mais esta etapa em minha vida.

Aos professores do corpo docente da Pós-graduação em Política Social pelo conhecimento repassado ao longo desta jornada. Acima de tudo grande foi o aprendizado.

Ao corpo administrativo da Pós-graduação em Política Social pela dedicação, compromisso e profissionalismo no qual fui tratada ao longo destes quatro anos.

Aos colegas de turma de doutorado: Carlos, Heloisa, Adriana, Daniele, Graziela e Arlete, poder conviver com vocês foi uma experiência maravilhosa.

Aos demais colegas da Pós-graduação, pela troca de saber, experiência e por ter aprendido que o conhecimento se torna vazio se não tem um propósito de compartilhar com o outro.

À Nívia Valença Barros por compartilhar de seu vasto conhecimento e experiência a respeito da temática discutida, pela disponibilidade, competência, análises e contribuições valorosas em nosso processo de orientação.

Aos colegas de trabalho do SIMAS: Ana Garcia e Sandra Manes, do Centro de Capacitação: Silvana Araujo, Silvana Russo, Viviane Pereira, Aline Souto Maior, Andreia Holde, Ana Paula Procópio pelo carinho, incentivo, colaboração e amizade dispensadas durante este percurso acadêmico.

As colegas da Proteção Social Especial, equipe de gestão, Maria Domingas, Ana Claudia e Edilene Gonçalves (em especial por sua presteza), por se mostrarem sempre solícitos, colaborando, discutindo e contribuindo com suas ideias na construção deste trabalho.

A direção e equipe técnica do CREAS Maria Lina de Castro Lima pela disponibilidade e presteza na prestação de informações e discussão a cerca da temática desta tese.

Aos meus pais, irmãos, sobrinhos e outros familiares pelo estímulo, por acreditarem no meu potencial e por entenderem minhas ausências ao longo deste período.

Ao amigo e primo Rodrigo Sant'Anna pela presteza em me ajudar e socorrer em todos os momentos em que solicitava sua ajuda.

A minha amiga Priscila, pela sua disponibilidade, prontidão e acima de tudo pela amizade ao longo desta caminhada acadêmica.

Aos amigos (as): Pr. Anderson Gomes, Pr^a. Carla Gomes, Paraguaçu Velasco, Sônia Madeira, Raquel Fiaux, Mayara Germany e Suely Hadassa, muito obrigado por tudo, sem as orações e propósito de vocês, eu não teria conseguido concluir mais esta etapa em minha vida.

As colegas de trabalho da Uniabeu pelo carinho, amizade, incentivo e palavras de ânimo em momentos difíceis, compreendendo acima de tudo minha ausência em várias ocasiões.

Aos amigos de forma geral que contribuíram e hoje compartilham a alegria de realização deste sonho: Ana Luisa, Edenilza, e tantos outros, espero que a minha ausência em vários momentos seja gratificada pelo meu: Muito Obrigada!!!!

De forma geral a todos que direta ou indiretamente colaboraram para a realização de mais essa conquista em minha vida.

RESUMO

A presente pesquisa que ancora esta tese visa analisar o processo de implementação dos Serviços de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes. Tem como foco territorial a cidade do Rio de Janeiro a partir da nova concepção de Assistência Social pautada no Sistema Único de Assistência Social - SUAS e estruturada no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos - PAEFI. Para desenvolvimento deste estudo realizamos entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores dos referidos serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes, bem como com gestores da área gerencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro - SMDS. Utilizamos também alguns dados obtidos de relatórios gerenciais da SMDS que nos propiciaram uma análise mais minuciosa sobre a questão da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes. Tal análise nos proporcionou a conclusão de que apesar dos avanços gerados pela nova concepção do SUAS enquanto política pública, os serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes na perspectiva do PAEFI ainda necessitam de aprimoramento de suas bases de gestão, monitoramento e execução, tendo em vista a dificuldade de se realizar o acompanhamento familiar de forma efetiva, da mesma forma que necessita criar estratégias e/ou ferramentas para o enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes, através da articulação integrada de todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos – SGD.

Palavras-Chave: Violência Sexual, Infância e Adolescência, Família e Assistência Social

ABSTRACT

The present research that based this thesis has the objective to do the analysis on the process of implementation of the Coping With Sexual Services for Children and Adolescents. This territorial focus is the city of Rio de Janeiro after the new conception of the social policy based on the Single System of the Social Assistance – SUAS, and its structures on the program of Protection Service and Specialized Care for Families and Individuals - PAEFI. For development of this research, we did semi-structured interviews with technicians and managers whom acts on these services the coping with sexual services for children and adolescents, even with the managers from the administration area of the Municipal Secretary of Social Development of Rio de Janeiro – SMDS. We used some informations from the reports of this Secretary that provided us with a more thorough analysis above the interfamily violence against children and adolescents. This analysis provided us the conclusion that despite the advances generated from this new conception of SUAS like a public policy, the coping with sexual services for children and adolescents on the PAEFI prospects, it still need an upgrading on its managers, execution and monitoring basis, knowing the difficult on doing a familiar accompaniment on an effective way, the same way that need to create strategies and tool to coping the children and adolescent sexual exploration, with a integrate articulation of all the actors from the Guarantee Rights System – SGD.

Key-Words: Sexual Violence; Children and Teenagers; Social Assistance and families

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Porcentagem das Denúncias de Violência Sexual conforme o Sexo, f. 48

Gráfico 02 – Porcentagem das Denúncias Realizadas por Categoria de Violência, f. 49

Gráfico 03 - Dados do Total de Atendimentos Realizados pelo Disque Denúncia em 2010 (janeiro a julho), f. 57

Gráfico 04 - Dados do Percentual de Atendimentos Realizados pelo Disque Denúncia nos Meses de Jan a Jul de 2010, f.58

Gráfico 05 - Violência Sexual Contra Criança e Adolescente Notificada, f.65

Gráfico 06 - Violência Sexual Contra Criança e Adolescente de Acordo com o Sexo, f.69

Gráfico 07 - Violência Sexual Contra Criança e Adolescente de Acordo com o Sexo e Região, f.72

LISTA DE QUADROS

- Quadro 01- Realidades da Exploração Sexual de Meninas no Brasil, f.44
- Quadro 02 - Quantitativo de Denúncias realizadas nas regiões do país pela perspectiva de gênero, f.46
- Quadro 03 - Violência Sexual Contra Criança e Adolescente de Acordo com as Unidades Federadas e Regiões do País, f.66
- Quadro 04 - Menores Atendidos no Período de 1966 a 1974 pela FUNABEM, f.114
- Quadro 05 - Total de Equipamentos em Funcionamento na SMDS 2013, f.240
- Quadro 06 - Total de Casos Atendidos no CREAS Maria Lina, f.254
- Quadro 07 - Total de Profissionais para Atendimento no CREAS, f.257
- Quadro 08 – Total de Casos de Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, f.268

LISTA DE SIGLAS

AP	Área Programática
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAD Único	Cadastramento Único
CAS	Coordenadoria de Assistência Social
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CCPAS	Centro de Capacitação da Política de Assistência Social
CEMASI	Centro Municipal de Assistência Social Integrado
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRDS	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CT	Conselho Tutelar
DCAV	Delegacia de Atendimento à Criança Vítima
DF	Distrito Federal
DPCA	Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual de Bem Estar do Menor
FÓRUM-DCA	Fórum Permanente dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDS	Índice de Desenvolvimento Social
JIJ	Juizado da Infância e Juventude

IPP	Instituto Pereira Passos
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
NOB	Norma Operacional Básica
NOB RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PESTRAF	Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual comercial
PIB	Produto Interno Bruto
PINAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNBEM	Política Nacional de Bem Estar do Menor
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNC SUAS	Política Nacional de Capacitação do SUAS
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SIMAS	Sistema Municipal de Assistência Social
SAM	Serviço de Atenção ao Menor
SEASDH	Secretaria de Estado e Assistência Social e Direitos Humanos
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da indústria
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

Introdução.....	17
1. A Violência Intrafamiliar Contra Crianças e Adolescentes no Contexto Contemporâneo	29
1.1 Violência intrafamiliar e violência estrutural – um tema, vários determinantes.....	29
1.2 - A violência Intrafamiliar Contra Crianças e Adolescentes na contemporaneidade e a Constituição da Identidade Feminina.....	38
1.3 – Compreendendo a Violência Intrafamiliar Contra Crianças e Adolescentes no Brasil	52
1.4 – Os Direitos Humanos da Criança e do Adolescente no Brasil e a Questão da Violência Sexual	78
2. A Construção da Política para Infância e Adolescência no Brasil	96
2.1 – A Caridade e o Assistencialismo: o tratamento dado à criança pobre no país	97
2.1.2 – Fase do Bem-estar do Menor.....	111
2.1.3 – Fase de Reconhecimento da Infância e Adolescência pelo Patamar dos Direitos Humanos	119
2.2 – O Sistema de Garantia de Direitos e a Articulação com a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes	128
2.3 – O Discurso da Judicialização da Infância e Adolescência Pobre na Contemporaneidade e a Questão da Violência Intrafamiliar	138
2.4 – Família e Violência Sexual Intrafamiliar Contra Crianças e Adolescentes – um tema, vários aportes.....	145
2.4.1 – Conhecendo a Constituição das Famílias no Brasil: um breve resgate histórico.....	146
2.4.2 – Família e Proteção Social: um debate na perspectiva de acesso às Políticas Sociais.....	155
3. A Assistência Social na Perspectiva os Direitos	167
3.1 – A Assistência Social como Política Pública no Brasil: redescobrimo uma nova trajetória	167
3.2- Os Marcos Legais do Sistema de Seguridade Social Brasileira Não-Contributiva	170
3.3 – Sistema Único de Assistência Social – SUAS: uma nova perspectiva para a Política Assistência Social	177
3.3.1 A Proteção Social Básica.....	192

3.3.2 – Proteção Social Especial	196
3.4– A violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes na perspectiva da Assistência Social	207
4. A Violência Sexual Intrafamiliar Contra Crianças e Adolescentes Na Perspectiva do PAEFI/Suas.....	217
4.1 A cidade do Rio de Janeiro – breve panorama sociopolítico.....	217
4.2 – Breve Histórico da Política de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro	225
4.3 - Conhecendo o lócus da pesquisa: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro.....	230
5. O Percurso Metodológico: o desenvolvimento da pesquisa	241
5.1 Contextualização do Campo da Pesquisa	242
5.2 Atores e Trajetórias	244
5.3 Análise dos dados sobre a violência sexual intrafamiliar a partir da implantação do PAEFI na SMDS RJ	247
5.3.1 Acompanhamento Familiar no PAEFI e os Serviços de Atendimento às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual Intrafamiliar	248
5.3.2 Número de atendimentos realizados nos Serviços de Atendimento às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual Intrafamiliar	252
5.3.3 Os casos atendidos: compreensão da violência sexual contra crianças e adolescentes junto às equipes do PAEFI	258
5.3.4 Territorialidade, regionalização e reordenamento dos Serviços	263
5.3.5 Avanços e Desafios da Implementação dos Serviços de Atendimento à Violência Sexual contra crianças e adolescentes	265
6. Considerações Finais	273
7. Referências Bibliográficas.....	278
8. Anexos.....	297

Quando você levantar o braço para bater em seu filho, ainda com o braço no ar, pense se não seria mais educativo se você descesse esse braço de forma a acariciá-lo, em vez de machucá-lo.

Kahlil Gibran

INTRODUÇÃO

Estudar o fenômeno da violência sexual tem se tornado um desafio cotidiano, principalmente para aqueles que buscam suas ações na militância da garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil, dado aos diferentes contornos que esta temática tem sido tratada na atualidade.

Diante das diversas modificações sofridas pelos serviços de atendimento às crianças e adolescentes no âmbito da política pública ao longo dos anos, confrontando com os cenários alarmantes de violação de direitos a estes sujeitos que ainda encontramos em nossa sociedade e que se tornam crescentes a cada dia, é que surge o interesse pela temática, ainda em 2007, como Assistente Social da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura do Rio de Janeiro - SMAS, no Serviço de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes no qual pude estar inserida até 2009, momento de entrada neste curso de Pós-graduação.

Entretanto, para além da atividade de assistente social, mas também como militante e pesquisadora da temática percebemos que boa parte dos casos atendidos neste serviço era advinda dos Centros de Acolhimentos Municipais e da rede conveniada do município do Rio de Janeiro. Nos referidos equipamentos (dividido pela questão de gênero: meninos e meninas) encontram-se crianças e adolescentes em situação de violação de direitos diversos, conflitos familiares e vulnerabilidade social; e que diante de tais problemáticas são acolhidos para breve e longa permanência, a fim de que tais conflitos sejam dirimidos. Dentre os principais motivos para os acolhimentos estão à violência sexual, seja intra ou extrafamiliar, implicando também uso abusivo de drogas e a violência doméstica de forma geral.

Partindo deste viés, é que surge o objeto desta tese, os Serviços de Enfrentamento às Crianças e Adolescentes vítimas de violência sexual no âmbito da Política de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro.

Seu objetivo está em analisar de que forma estes serviços vêm sendo implementados, identificando seus avanços e retrocessos dentro de uma política que se encontra ainda em construção, tendo em vista sabermos que a violência doméstica contra crianças, adolescentes e mulheres no Brasil faz parte de uma cultura que historicamente

tem visado solucionar as tensões e conflitos através da culpabilização do sujeito vitimizado e até mesmo desresponsabilizando a sociedade e o Estado de seus papéis, assim a violência passa a ser justificada e banalizada como forma de “educação” ou mesmo de socialização destes sujeitos através de prática de atos violentos ou que de alguma forma visam constranger indivíduos que se encontram numa situação de inferioridade ou subalternidade.

É comum ouvirmos as frases “em briga de marido e mulher não se mete a colher”; “é de pequeno que se torce o pepino”, “roupa suja se lava em casa” “tapa de amor não dói”, “os brutos também amam”, para justificar práticas que demonstram o controle e o poder construídos historicamente em relações assimétricas que se reificam numa cultura adultocêntrica.

Deste modo, nos referenciamos a Freitas (2005, p.46) quando questiona o uso da violência por parte da sociedade como uma das formas de expressar “culturalmente” as diferentes expressões da questão social que se sobrepõem no cotidiano das famílias brasileiras, levando-se em consideração que o Brasil hoje é um dos países com maiores taxas de desigualdade social no mundo. Deste modo, ressalta: “(...) Em um mundo onde as relações baseadas na agressividade se naturalizam, como não recorrer a esta na educação de nossos filhos, principalmente quando a escola é falha, o dinheiro e o tempo de estar com os filhos são escassos e a realidade é tão estressante?”.

A Organização Mundial de Saúde (OMS, 2002, p.3) define violência como “o uso intencional da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação”.

O que esta realidade nos coloca é que ainda é recorrente a naturalização de atos que envolvem a violação de direitos de crianças e adolescentes, mesmo após este fato ter se tornado politicamente visível dentro do cenário público. Contudo, existem outras formas de violência que assolam esses sujeitos e acabam não tendo a mesma visibilidade que uma violência física ou sexual, como a ausência de saúde e escola pública de qualidade, a ausência de moradia digna de suas famílias, o não acesso a atividades de cultura, esporte e lazer, entre outros fatores que também se constituem violação de

direitos e que em várias experiências acabam sendo usados como fatores para culpabilizar e penalizar suas famílias.

Destarte, faz-se necessário uma compreensão ampliada sobre o conceito de violência levando em conta aspectos macroestruturais, bem como aqueles voltados a subjetivações presentes em cada realidade social no qual este fenômeno se insere.

Conforme ressaltamos a violação de direitos de crianças e adolescentes não é um fenômeno atual, mas passa a se expressar de maneira contundente e em espaços diversos em nosso país de forma bastante recente, principalmente a partir da década de 90, quando esta temática começou a ser vista como uma questão de saúde pública¹ (ou seja, quando ela sai do seu estado de “coisa” e entra para a agenda pública de discussões) através do momento em que o assunto vem sendo focalizado como um problema social, perdendo assim características de segredo familiar que o âmbito privado lhe conferia, rompendo com o chamado “muro de silêncio” e trazendo para o cenário social números alarmantes.

Contudo, este processo se deu através de uma forte articulação dos movimentos organizados da sociedade civil visando incluir a violência sexual contra crianças e adolescentes como uma questão relacionada à luta nacional e internacional pelos Direitos Humanos, preconizados pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e Adolescente (ECA – Lei 8069/90) e pela Convenção Internacional de Direitos Humanos (1989).

Foi a partir da disseminação do paradigma dos direitos da criança e do adolescente difundidos pelos movimentos sociais em prol dos direitos da criança e do adolescente expressos no ECA, que criou-se novas bases para o surgimento de um sentimento de intolerância em relação à violência sexual contra este segmento, que durante muito tempo foi tratada como “problemas familiares”, de ordem particular e sigilosa.

¹ Segundo Barros (2005), no ano de 1994 a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) reconheceu a questão da violência social e doméstica como prioridade para elaboração de um plano de ação regional que deveria ser implementado pelos governos com ações direcionadas à prevenção em relação às diversas formas de violências.

Deste modo, em 1992 dando continuidade a este movimento de defesa pelos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, cria-se o Conselho Nacional dos Direitos da Criança – CONANDA, mecanismo de fundamental importância nesta época como articulador de instâncias para implementação de uma política específica que vem fortalecer a proteção referente aos direitos destes sujeitos em nossa sociedade e traz para o debate público nacional a temática da violência sexual infanto-juvenil, com ênfase para a questão do abuso sexual.

Contudo, conforme já salientamos a violência sexual carrega em si uma série de determinantes sociais, políticos, econômicos e culturais que foram ao longo do tempo produzindo discursos e práticas que se estabeleceram em nossa sociedade como naturais, como é o caso da exploração de crianças e adolescentes em nosso país.

A exploração sexual de crianças e adolescentes foi tratada durante vários séculos pelos seus simbolismos e naturalizada como uma forma de trabalho infantil difundida principalmente pelas classes mais desfavorecidas. Foi somente a partir da pressão dos movimentos sociais organizados pela defesa dos direitos humanos da mulher e de proteção à criança e ao adolescente que esta se tornou um assunto público nacional a partir da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Prostituição Infantil em 1993 (CPI). Com essa intervenção o tema entrou para a agenda das autoridades públicas.

Como parte desta agenda de mobilização social pela defesa de direitos humanos que em 1995 cria-se a ECPATC – Campanha pelo Fim da Prostituição e de Pornografia Infantil e Tráfico de Crianças para Fins Sexuais, tornando-se referência mundial no combate à exploração sexual comercial, à pornografia e ao tráfico infanto-juvenil, articulando ações governamentais e não-governamentais em vários países do mundo. Após esta campanha é realizado em Estocolmo – Suécia, o Primeiro Congresso Mundial contra Exploração Comercial de Crianças e Adolescentes.

No cenário brasileiro, dando continuidade a estes movimentos de defesa pelos direitos humanos de crianças e adolescentes em junho de 2000, o Governo Federal, as Organizações Não-governamentais (ONGs) e Organismos Internacionais elaboram o 1º Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, visando criar mais um mecanismo para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes,

implementando diversas ações que pudessem de forma efetiva atender as diversas facetas que este fenômeno apresentava.

Deste modo, em 2001, o Governo Brasileiro, visando cumprir as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, implantou o Programa Sentinela cuja metodologia centrava-se no atendimento psicológico à criança e ao adolescente, e as demandas familiares trazidas aos acompanhamentos psicossociais, que passou a ser efetivamente executado por diferentes instituições (públicas e conveniadas da sociedade civil) no âmbito dos municípios, dentro das diretrizes da Política da Assistência Social, na sua linha de atendimento à violência doméstica, segundo o Art. 86, do ECA, sob a Coordenação da então Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS.

Vale ressaltar que apesar de se apresentar como uma plataforma de governo, o Programa Sentinela, como experiência pioneira no enfrentamento às diferentes modalidades da violência doméstica contra a criança e ao adolescente, teve suas ações implementadas de forma pontual e sem um efetivo investimento por parte do poder público à questão, tendo em vista que boa parte dos Programas foi desenvolvida por instituições não-governamentais, filantrópicas, beneficentes conveniados com o poder público, mas sem realizar atividades de monitoramento, avaliação e coordenação dos serviços prestados, corroborando assim para a ocorrência de práticas diversas, com metodologias desconexas, que baseavam-se em uma visão técnica moralista, de cunho religioso, despreparada (que em vários casos reativizavam os usuários) para enfrentar as diversas facetas da questão social que apareciam como demandas dos casos apresentados.

É somente partir de 2004 com o advento do SUAS² e da PNAS³ que o Ministério de Desenvolvimento Social – MDS retoma a coordenação das ações do Programa e são

² restados diretamente ou por convênios com organizações sem fins lucrativos e por órgãos ou instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta em diferentes instâncias mantidas pelo poder público.

³ A Política Nacional de Assistência Social com o intuito de atender as necessidades do cidadão e de sua família, dos Sistemas de *Segurança de Sobrevivência* ou de *Rendimento e de Autonomia*; *Segurança de Convívio ou Vivência Familiar*; *Segurança de Acolhida*. Para atender essas *Seguranças*, a

pensadas novas formas de se trabalhar com a questão do enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes, dando centralidade à família, matriz das ações da Política de Assistência Social na atualidade, bem como as ações de prevenção e busca ativa, através de equipes de abordagem em locais públicos para que se possa fazer um mapeamento das situações de risco ou violação de direitos que envolvam crianças e adolescentes. As ações do Programa passam então a ser desenvolvidas pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), como política pública de alcance nacional de atendimento integral, especializado e multiprofissional, às crianças e aos adolescentes vitimizados pela violência sexual, assim como seus familiares, através dos Serviços de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e adolescentes – SECABEXs, mantendo uma estreita articulação com os demais serviços da Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial- PSE no âmbito da PNAS, com as demais Políticas Públicas, assim como o conjunto de instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos - SGD.

Política de Assistência Social estrutura o *Sistema de Proteção Social Básica e Especial*. A *Proteção Social Básica* visa promover a inclusão social de grupos em situação de risco social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária (Preventiva e Inclusiva). Tem como público-alvo os segmentos da população que vive em condições de *vulnerabilidade social*. Nela se encontram os *CRAS – Centros de Referência da Assistência Social* que atuam com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário visando à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário.

Proteção Social Especial destinada aos indivíduos em situação de *alta vulnerabilidade social e pessoal* decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, delinquência, etc. Prevê a oferta de serviços de abrigamento de longa ou curta duração, serviços de acolhimento e atenção psicossocial especializados em criar vínculos de pertencimento e possibilidade de reinserção familiar e social (interfaces com o Poder Judiciário).

Nesta se encontram o *CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social* visando à orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário. Esta se divide em:

Média Complexidade - atendendo àqueles em que seus direitos foram violados, mas seus vínculos familiares e comunitários não foram rompidos (Serviço de orientação e apoio sócio-familiar, Plantão Social, Abordagem de Rua, Cuidado no Domicílio, Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, medidas socioeducativas em meio aberto – Prestação de Serviços à Comunidade ou Liberdade Assistida).

Alta Complexidade - atendendo àqueles que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando serem retirados de seu núcleo familiar e, comunitário. (Casa Lar, República, Casa de Passagem, Albergue, Família Substituta, Família Acolhedora, Medidas Socioeducativas restritivas de liberdade e privativas de liberdade – Semiliberdade e Internação provisória ou sentenciada, Trabalho protegido).

Desta forma, em 2007 são implementados no município do Rio de Janeiro o CRAS e mais especificamente em 2008 o CREAS, equipamentos estes que ofertam um conjunto de procedimentos técnicos especializados voltados ao atendimento das demandas da população, e no caso dos serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes a proteção integral a tais sujeitos vítimas do abuso e/ou exploração sexual comercial, bem como seus familiares, proporcionando-lhes condições para o fortalecimento da autoestima, superação da situação de violação de direitos e reparação da violência vivida.

Como parte das ações desenvolvidas pela PNAS/SUAS em 2009, o MDS lança a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, um conjunto de diretrizes que visam padronizar os programas e serviços no âmbito da política de Assistência Social e no que concernem as ações da Proteção Social Especial – PSE institui o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, visando prestar atendimento a grupos distintos como famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos tais como violência doméstica (violência física, psicológica e negligência, abandono e violência sexual incluindo abuso e/ou exploração sexual); afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medidas socioeducativas ou medidas protetivas; situação de rua; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminação/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar, bem como, descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família - PBF e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

De forma geral o Serviço visa prestar apoio, orientação e acompanhamento:

(...) famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento sistemático,

continuado e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar direitos. (www.mds.gov.br)

Neste ínterim, é que nos debruçamos a estudar tal temática e nos propomos a identificar como vem se processando a incorporação dos novos serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes dentro das diretrizes da Política de Assistência Social através do PAEFI, isto é, identificar de que forma vêm sendo apresentados os mecanismos institucionais de gestão e implementação dos serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes no município do Rio de Janeiro, de acordo com novo desenho da Política Nacional de Assistência Social.

Nesta perspectiva surgem as seguintes indagações:

- Quais são as mudanças que esse movimento vem suscitando, do ponto de vista dos acompanhamentos realizados e das ações desenvolvidas pelo PAEFI (prevenção, promoção, proteção e defesa à convivência familiar e comunitária, entre outros) no município do Rio de Janeiro?

- Como vem sendo enfrentadas as demandas por abuso e exploração sexual dentro de um contexto de atendimento generalizado proposto pelo PAEFI?

- Por que ainda diante de todo arcabouço legal de defesa dos direitos humanos de criança e adolescentes protagonizados pelo ECA, temos visto a crescente demanda pelo legislativo de criação de novas leis que “judicializam as relações familiares” para reafirmar direitos já adquiridos?

- No âmbito da gestão do serviço, quais são as maiores dificuldades para enfrentar o fenômeno da exploração sexual de crianças e adolescentes, tão latente na cidade do Rio de Janeiro?

- No âmbito da implementação do serviço, quais são as ações desenvolvidas para enfrentar o fenômeno da exploração sexual de crianças e adolescentes atrelados a crescente uso do crack na cidade do Rio de Janeiro?

Torna-se fato que os serviços prestados pela Assistência Social, diante da gênese da PNAS/SUAS (2005) e das complexidades regionais existentes nos cerca de 5.655 municípios espalhados pelo Brasil, ainda estão em fase de implementação de suas ações, o que nos coloca um desafio:

- Como dar conta deste fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes, muitas vezes ainda silenciada pelas vítimas e familiares (fato constatado nos baixos índices de denúncias) e que cresce a cada dia em nossa sociedade?

Conforme o exposto, percebemos que os diferentes movimentos organizados explanados acima fizeram com que o debate acerca do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes deixassem de ser apenas um crime contra a liberdade sexual e se transformassem numa violência relacionada aos Direitos Humanos, ou seja, direito ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária e ao desenvolvimento de uma sexualidade saudável. Entretanto, esta é uma realidade que deve estar em constante processo de construção, uma vez que o interesse, a percepção da gravidade e a complexidade do problema são muito recentes em nosso país e possuem destinos diferentes de acordo com a esfera (legislativa, executiva e judiciária) em que o problema é analisado.

Assim, identificamos que a relevância desta tese está referida também à possibilidade que ela abre de aprofundar o conhecimento acerca do significado, dificuldades e conquistas da Assistência Social em relação a estes serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes, neste momento tão singular de reestruturação da Política de Assistência Social através da implementação do SUAS.

Ressaltamos que nosso direcionamento teórico-metodológico e ético-político aponta para uma pesquisa que esteja pautada no estudo dos Serviços de Enfrentamento às Crianças e Adolescentes vítimas de violência sexual no âmbito da Política de Assistência Social na cidade do Rio de Janeiro, levando em consideração a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS especificamente, no

Âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos PAEFI⁴, Serviço da Proteção Social Especializado de Média Complexidade.

Partindo deste princípio estruturamos esta tese em cinco capítulos:

O primeiro capítulo se divide em quatro partes e se destina a realização de uma revisão bibliográfica acerca da temática da violência, compreendendo-a como um fenômeno político, econômico, cultural e social. Na primeira parte, discutiremos os conceitos de violência, seus modelos, os marcos históricos, bem como relacionaremos a temática com categorias como gênero, identidade, pobreza, criminalidade, dentre outras presentes nos discursos do fenômeno no contexto contemporâneo. A segunda parte se volta à discussão da violência sexual contra crianças e adolescentes, delimitando no seu percurso histórico os conceitos e discursos que se engendram a respeito da constituição da identidade dos sujeitos, na questão de gênero, e entendendo a violência sexual contra crianças e adolescentes como uma forma de “aniquilação do papel de sujeito”, muito presente em nossa sociedade contemporânea e globalizada. A terceira parte se remete a análise da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes, seus diferentes conceitos e determinantes que a colocam como um fenômeno oriundo da questão social na contemporaneidade. Finalizando faremos uma breve discussão da constituição da noção dos Direitos Humanos no Brasil, atrelada ao fenômeno da violência sexual perpetrada contra crianças e adolescentes, da mesma forma que os serviços de enfrentamento a estes sujeitos enquanto políticas públicas voltadas a defesa da cidadania de seus usuários.

O segundo capítulo, dividido em três partes, traz a tona a análise teórica da questão da infância e adolescência no cenário brasileiro destacando em seus marcos legais, bem como as redes de proteção social representadas pela Política Menorista e de Proteção Integral à criança e ao adolescente. Pretende ainda destacar, no segundo item, o movimento da sociedade civil organizada através da constituição do Sistema de Garantia de Direitos e sua articulação para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. No terceiro item, passaremos a discutir o atual direcionamento que tem sido dado à infância na contemporaneidade no sentido de “judicialização da

⁴ O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI foi implementado segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em 2009 e será mais bem discutido neste estudo, no terceiro capítulo.

infância” com a criação de novos arcabouços legais para referendar ações de um Estado autoritário e neoliberal. Para finalizar, no item quatro, analisaremos a relação entre família e violência sexual intrafamiliar destacando os novos ordenamentos familiares dentro da dinâmica contemporânea, a sobrevalorização do papel da família como provedora social e rede de socialização primária, da mesma forma que o papel da família na dinâmica de violência sexual contra crianças e adolescentes.

No capítulo três, dividido em quatro partes, faremos um inicialmente um breve resgate histórico do processo de constituição das políticas sociais brasileiras, com destaque para a implementação das primeiras ações de Assistência Social no país. Na segunda parte caracterizaremos a Assistência Social como política pública de Seguridade Social não contributiva e seus determinantes dentro de um processo de redemocratização das relações sociais. Nesta trajetória, no item três estaremos centrando nossos estudos no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, suas bases de estruturação, gestão e implementação. Destacamos no item quatro a relevância deste estudo, tendo em vista situar os serviços de enfrentamento à violência sexual no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade através das ações do PAEFI, atrelado à política de redução das ações do Estado preconizadas pelo Neoliberalismo.

Ainda nos detivemos a contextualizar no quarto capítulo a Política de Assistência na cidade do Rio de Janeiro, apresentando um panorama sociopolítico do município do Rio de Janeiro, bem como a trajetória da Assistência Social dentro da SMDS/RJ.

No quinto e último capítulo pretendemos através da pesquisa de campo desenvolvida articular os arcabouços teóricos discutidos anteriormente, com dos dados coletados das estatísticas dos atendimentos nos CREAS e dos discursos dos atores envolvidos neste processo, visando analisar de que forma tem se dado a implementação dos serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes no âmbito da SMDS – Rio de Janeiro, ressaltando seus avanços e desafios.

Para o desenvolvimento destes capítulos utilizamos autores renomados como (2003), Couto (2004), Foucault (1994), Bauman (1998), Adorno (2002), Sping-Andersen (1991), Sposati (2009), Fleury (2003), Neto (2005), Barros (2005), Weller (2005), Barros, Braga e Freitas (2010), Rizzinni (2008 e 2012), Marcílio (2006), Silva (2012), Barreto (2011), Morgado (2001), Faleiros (1998, 2000 e 2009), Jaccoud (2009), Miotto (2011),

Werneck (1999), entre outros (as) que puderam contribuir com seus conceitos, categorias e construções teóricas a cerca da temática discutida nesta tese.

Deste modo acreditamos que com esta tese possamos contribuir com a produção de conhecimentos acerca da violência sexual contra crianças e adolescentes no âmbito das políticas públicas, em destaque para a Assistência Social, principalmente no sentido de fortalecer as bases dos diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos, no sentido de fortalecer os direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil, no que concerne aos serviços públicos oferecidos a esta clientela.

CAPÍTULO I - A VIOLENCIA INTRAFAMILIAR CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO CONTEXTO CONTEMPORANEO

1.1 – Violência intrafamiliar e violência estrutural – um tema, vários determinantes

A questão da violência e da criminalidade no Brasil vem sendo muito explorada na atualidade, contudo pouco enfoque tem se dado a discussões que incorrem a violência no ambiente familiar, diante de sua importância e impacto social, em detrimento daquelas pesquisas que exploram situações de vitimização decorrentes de roubos, furtos, agressão física e sexual, invasão/roubo de domicílio, entre outros.

Neste item pretendemos fazer uma breve articulação entre a violência estrutural e a violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, levando em consideração os diferentes determinantes que a caracterizam como um problema de âmbito social, uma vez que tem sido cada vez mais constatado em pesquisas⁵ que grande parte dos casos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes são decorrentes das expressões da questão social⁶.

Para fins de conceituação, nesta tese utilizaremos a definição de violência intrafamiliar utilizada pela OMS (2002, p.15), que entende o fenômeno como:

(...) toda ação ou omissão que prejudique o bem-estar, a integridade física, psicológica ou a liberdade e o direito ao pleno desenvolvimento de outro membro da família. Pode ser cometida dentro ou fora de casa por algum membro da família, incluindo pessoas que passam a assumir função parental, ainda que sem laços de consanguinidade, e em relação de poder à outra. O conceito de **violência intrafamiliar** (grifo do autor) não se refere apenas ao espaço físico onde a violência ocorre, mas também as relações em que se constrói e efetua.

⁵ Pesquisas como a de Barros (2005), Oliveira (2012), Pederson e Grossi (2011), Azambuja e Ferreira (2011) apontam a pobreza, a desigualdade, o desemprego entre outras expressões da questão social como fatores causam a violência intrafamiliar de crianças e adolescentes no Brasil.

⁶ A questão social, segundo Marilda Iamamoto, é entendida como: [...] conjunto das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção contraposto a apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do 'trabalhador livre', que depende da venda de sua força de trabalho com meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa, portanto disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. (1999, p.16, 17).

A violência doméstica distingue-se da violência intrafamiliar por incluir outros membros do grupo, sem função parental, que convivam no espaço doméstico. Incluem-se aí empregados(as), pessoas que convivem esporadicamente, agregados.

Deste modo, percebemos que o tema violência tem sido um ponto constante em nossas agendas contemporâneas de discussões políticas, porém há que se analisar de que maneira este fenômeno tem sido discutido, uma vez que diante do prisma globalizado pelo qual o país vem apresentando suas perspectivas teóricas a cerca do debate, nos mostra que este tem gerado em torno daquilo que Santos (2004) chama da “perda do monopólio da violência” pelo Estado.

Segundo o autor, esta é uma característica que foi mantida durante dois séculos para dar conta da resolução dos problemas sociais, mas que hoje tem sido substituído diante dos novos limites impostos pelo capitalismo na sociedade contemporânea, que se caracteriza pelos atos violentos difusos de vários segmentos da população, que se legitimam em processos de fragmentação social individualizando as práticas sociais e assim inviabilizam os processos de construção dos direitos sociais e de cidadania.

Bauman (1998, p.32), em seus estudos sobre a sociedade contemporânea nos diz que a ordem do dia está pautada na incerteza, naquilo que é insolúvel, que é fluído, ou seja, “O mundo pós-moderno está se preparando para a vida sob uma condição de incerteza que é permanente e irredutível”.

Ele ainda aprofunda suas análises quando nos expõe que diante de todo progresso advindo do fenômeno da modernização globalizada, onde a totalidade dos processos de produção e consumo (que se propagam em todas as sociedades) se torna mediada pelas trocas monetárias do mercado, que determinam os modos de subsistência populacionais através da mercantilização, da comercialização e da monetarização.

Destaca ainda que para dar conta destas questões, tem sido recorrente a busca de soluções para os problemas globais em âmbito local, principalmente aqueles voltados a resolver o problema da desigualdade social e a violência que propagada por esta, de

certo modo produz os chamados “refugos humanos”⁷, tão necessitados de remoção da sociedade, principalmente como estratégias de segurança pessoal ou como políticas de segurança que visam uma “cultura de remoção do lixo humano”:

Os coletores de lixo são os heróis não decantados da modernidade. Dia após dia, eles reavivam a linha de fronteira entre normalidade e patologia, saúde e doença, desejável e repulsivo, aceito e rejeitado, o *comme il faut* e o *comme il ne faut pas*, o dentro e fora do universo humano. Esta fronteira precisa de constante diligência e vigilância porque não é absolutamente uma “fronteira natural”: não há montanhas altíssimas, oceanos sem fundo ou gargantas intransponíveis separando o dentro e o fora. E não é a diferença entre produtos úteis e refugio que demarca a divisa. Muito pelo contrário, é a divisa que prediz - literalmente, invoca - a diferença entre eles: a diferença entre o admitido e o rejeitado, o incluído e o excluído. (BAUMAN, 2005, p.39)

O que se percebe é que estamos diante de um processo que se fundamenta em problemas oriundos da questão social de natureza global, isto é, fenômenos que se expressam através de uma violência que é difusa, e se expressa de forma objetiva ou subjetiva, tal como a fome, a exclusão social, a violência ecológica, a violência de gênero, na escola, os diversos tipos de racismos, discriminações e segregacionismos, desconstruindo assim os elos da cidadania.

É o que temos visto nas estatísticas que demarcam o crescente aumento do número de homicídios, principalmente das classes mais vulneráveis e de indivíduos cada vez mais jovens nas grandes metrópoles como o Rio de Janeiro. Esta realidade pode ser constatada nas estatísticas da UNICEF (2012, p.19), onde se constata que:

(...) as causas externas de mortalidade vêm crescendo de forma assustadora nas últimas décadas: se, em 1980, representavam 6,7% do total de óbitos nessa faixa etária, em 2010, a participação elevou-se de forma preocupante: atingiu o patamar de 26,5%. Tal é o peso das causas externas que em 2010 foram responsáveis por 53,2% - acima da metade - do total de mortes na faixa de 1 a 19 anos de idade. Só para se ter ideia do significado: a segunda causa individual: neoplasias - tumores - representam 7,8%; e a terceira, doenças do aparelho respiratório: 6,6%. Isoladamente, homicídios de crianças e adolescentes, que fazem parte das causas externas, foram responsáveis por 22,5% de total de óbitos nessa faixa.

⁷ Segundo Bauman (2005) os *refugos humanos* são caracterizados pelas aquelas pessoas que são consideradas descartáveis pela sociedade do consumo, ou seja, são consideradas “populações excedentes”, refugos humanos, lixo, por não estarem inseridas na dinâmica de apropriação de bens e consumo pelo mercado, logo estão fora do mercado de trabalho, estão em situação de rua, vítimas de violência, entre outros aspectos que se expressam pela questão social.

Corroborando estas análises, recorreremos a Michel Foucault (1994) que caracterizou este fenômeno como *Microfísica do Poder* (numa outra conjuntura histórica e política, mas que vem se tornando bastante apropriada para os atuais tempos), entendendo o processo da violência como uma rede de articulação de poderes, que atravessa as relações sociais e as interações entre os grupos e as classes.

Na atualidade, Tavares dos Santos (2002) conceitua este processo como “microfísica da violência” visando assim classificar os episódios da vida cotidiana que não apresentam uma solução por parte dos organismos estatais (num sentido da perda do monopólio estatal da violência), ou quando se manifestam apontam para práticas que associam a criminalidade à pobreza e exclusão social, como no caso do Rio de Janeiro que tem realizado investimentos maciços nas Unidades de Polícia Pacificadora – UPP, como Política de Segurança Pública de combate à violência e ao crime organizado (narcotráfico), nas áreas de favela da região metropolitana, promovendo assim a associação entre violência x pobreza x criminalidade, no entendimento de que os moradores destas áreas representam as “classes perigosas”, algo já refutado por vários pesquisadores da área.

A busca da pureza moderna expressou-se diariamente com a ação punitiva contra as classes perigosas; a busca pela pureza pós-moderna expressa-se diariamente com a ação punitiva contra os moradores de rua e das áreas urbanas proibidas, os vagabundos e indolentes (...) disseminando uma cultura de “ganhadores e perdedores”. (BAUMAN, 1998, p. 26)

Neste mesmo patamar de discussões se insere as teses de Garland (1996, 2001), que ressaltam que no atual processo contemporâneo a perda do monopólio da violência pelo Estado tem sido justificada pelos processos de transferência das responsabilidades públicas e estatais de controle da criminalidade para as esferas privadas através da intervenção de agências da sociedade civil (como seguranças particulares de policiais, associação de moradores, empresas de vigilância, vizinhos, entre outros) legitimadas como parceiras do Estado no “gerenciamento da violência”, promovendo inclusive o

desenvolvimento de um mercado e de uma indústria com fortes investimentos tecnológicos, voltado a promover à segurança privada dos cidadãos. (ADORNO, 2002)

Ademais, o que temos visto é que a violência como uma das formas de expressão da questão social global tem provocado mudanças na atuação dos Estados, configurando-se o que Santos (2004) chamou de “*Estado de Controle Social Repressivo*”, que através de um excessivo controle de repressão associado a sua falência como Estado-Providência, gera a produção social de um sentimento de insegurança que se traduz a cada dia no aumento do encarceramento da população brasileira (principalmente nos últimos 25 anos), sobretudo daqueles indivíduos descartáveis socialmente: jovens, negros ou pardos e do sexo masculino e que despojados de vários direitos constitucionais continuam sendo vítimas de uma sociedade onde o judiciário os penaliza por sua condição social e a polícia em várias intervenções sela seu destino com a sentença de morte.

Desde modo, tornam-se constantes as associações das favelas e áreas mais empobrecidas das cidades como grandes celeiros da criminalidade, e da produção da violência. Contudo, não se tem levado em conta nestas assertivas, o passado de total descaso do poder público com as provisões sociais (tais como moradia, saneamento básico, água, iluminação, educação, trabalho e renda, cultura, entre outros) em que estas áreas e seus moradores foram relegados.

Todavia, este mesmo Estado, hoje tem agido de forma ostensiva no investimento ao combate à criminalidade, seja com as Upas, como o aumento de efetivo policial, com a aquisição de armamento e veículos pesados como os chamados “Caveirões” (carros blindados da polícia militar), tanques de guerra, fazendo com estes moradores em grande potencial - em nome da “guerra ao tráfico de drogas” percam a sua liberdade e o acesso à cidadania.

Entre os fatores associados com o risco de homicídio que aparecem na literatura destacam-se os demográficos, os econômicos, a educação, a estrutura familiar, o estilo de vida e as políticas públicas. A renda está associada negativamente ao risco de homicídios contra adolescentes. Entretanto, a relação é particularmente intensa não com a renda do conjunto da população, mas com a renda específica dos mais pobres. Isto sugere que políticas de complementação de renda para os grupos mais desfavorecidos podem ter um importante efeito preventivo. (UNICEF, 2010, p. 88)

Esta questão, também enfrenta uma duplicidade de opiniões, pois temos visto em várias mídias televisivas e impressas, e pesquisas científicas⁸ que as “ocupações das favelas” trazem acesso à cidadania e a serviços sociais e “bem estar social” tais como assistência social, saúde, cultura, habitação, emprego e renda, entre outros. Existem inclusive estudos que demonstram que estas áreas estão sendo mais valorizadas pelo mercados imobiliários: Vejamos alguns exemplos:

“Ajudá-los a pedir, pois lhes é difícil até priorizar”. Esta frase pode revelar o sentido implícito do projeto de “pacificação”, demonstrando também que o significado da “pacificação” pretendida não se restringe aos “fuzis”, mas se dirige igualmente aos *favelados*. Não se trata apenas de carências e emergências, mas também de constituir o *favelado* em futuro cidadão, disciplinarizando-o para que “tire a *favela* de dentro de si” – como mencionado por um comandante de UPP em pesquisa de campo – e, assim, faça as escolhas certas em termos de demandas a fazer ao Estado, sobretudo aquelas que viabilizem práticas sociais, condutas, formas de sociabilidade integradas à cultura e às normas dominantes, civilizadas enfim. Os dispositivos de disciplinarização são muitos: discursos, regulamentos, medidas administrativas e atividade policial que reprimem o que é considerado não civilizado (como bailes *funk*, música alta, encontros e festas nas ruas, etc.); assim como atividades filantrópicas que valorizam e estimulam as formas de sociabilidade consideradas aceitáveis; e, por fim, a desconsideração de suas reivindicações e movimentos e intervenções mais ou menos diretas em organizações de base.

Um levantamento feito pelo Secovi-Rio mostra que, entre abril de 2006 e dezembro de 2008, a valorização dos apartamentos de dois quartos no Botafogo foi de apenas 24,95%, enquanto de 2008 a agosto de 2011 o preços subiram 105,32% e chegaram à média de R\$ 676 mil. Com o sucesso da primeira experiência, a pacificação seguiu por outras comunidades da zona Sul, sempre com efeitos positivos sobre os preços dos imóveis ao redor, principalmente nas ruas mais próximas à favela. O Secovi acompanhou as primeiras ocupações e calculou uma valorização média de 30% a 40% nos bairros vizinhos. (Revista Construção e Mercado⁹)

Contudo, corroboramos com a tese que Segurança Pública não se faz apenas nas favelas, ou nas áreas mais alijadas da cidade, uma vez que a violência é um fenômeno que ocorre em todas as classes (Santos, 1997), apesar de sabermos que em

⁸ Vários pesquisadores como LEITE, Márcia Pereira, em seu artigo Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro retratam a política de pacificação das favelas. Revista Brasileira de Segurança Pública. São Paulo v. 6, n. 2, 374-389 Ago/Set, 2012.

⁹ Para maiores esclarecimentos sobre o assunto, ver: <http://revista.construcaomercado.com.br/negocios-incorporacao-construcao/127/artigo246113-1.asp>

face do “aspecto de segredo” que toma em alguns casos (como a violência intrafamiliar), nas classes pobres chegam com mais frequências aos serviços públicos de notificação e atendimento, e por isso têm uma maior visibilidade e maior atuação junto a este público.

Entendemos que o processo de acesso à cidadania se dá com a participação de toda a sociedade, através do acesso efetivo de políticas públicas providas pelo Estado, e não de forma repressiva, hierárquica, segregando o direito daqueles que se encontram em uma posição desigual de luta pelos seus direitos, por se encontrarem sem poder de voz e expressão diante de sua posição, cultural, educacional, social e acima de tudo política.

É importante considerar que o problema da violência estrutural e, por conseguinte da violência intrafamiliar que se expressam em nossa sociedade são decorrentes dos parques são investimentos voltados à área social e que poderiam ser solucionados com a criação de novos postos de trabalho; investimento na melhoria da qualidade de vida da comunidade: em escolas, postos de saúde, áreas de lazer, públicas de qualidade, isto é, medidas que realmente possam trazer mudanças efetivas para a vida destas pessoas e assim promovam a diminuição da violência nestas áreas, entre elas a que também se manifesta através do trabalho infantil; dos maus tratos, negligência e abandono familiar; da exploração sexual de crianças e adolescentes, da violência contra a mulher, contra ao idoso, entre outras formas de violência que se colocam como expressão da questão social:

Em suma, é a renda dos mais pobres a que manifesta uma associação mais clara com o risco de violência letal. Já a renda dos setores mais abastados também apresenta uma relação, mas muito menor. Portanto, os pobres são os mais vulneráveis à violência letal. Em termos de política pública, este resultado indica que os programas de apoio de renda aos setores mais desfavorecidos poderiam ajudar muito mais na prevenção da violência do que o simples crescimento econômico para o conjunto da população. (UNICEF, 2010, p. 89)

Ao contrário do que se tem sido colocado pela mídia e pelos meios de comunicação de massa a pobreza não constitui causa ou meio para produção da violência e interdição em seus modos de sobrevivência, em especial nas áreas mais

empobrecidas dos grandes centros urbanos, mas tem sido a produtora do grande número de crianças e adolescentes vítimas das mais diversas e cruéis formas de violação de direitos tais como, as chacinas de moradores de rua, as rebeliões nas unidades sócio-educativas.

Também tem sido crescente número de crianças em situação de rua usuárias do crack e outras drogas, além das situações de acolhimento institucional e das vítimas de abuso e exploração sexual no país.

Este cenário caótico na qual se encontra grande parte da infância e adolescência brasileira e suas famílias apresenta a face do poder público na contemporaneidade, caracterizada por Adorno (2002) através de um “Estado de controle social” penal que se expressa através de uma polícia repressiva, um Judiciário penalizante, num controle social privatizado (com o crescimento das polícias privadas, com a criação de um “complexo industrial-policial”) que em nome de uma prevenção e repressão ao crime segrega a sociedade através da divisão no território entre os Estabelecidos e Outsiders¹⁰ (utilizando as expressões de Norbert Elias).

Nesta cidade metaforizada, os primeiros serão incluídos em suas agendas de atuação pública, enquanto os demais permanecerão em segundo plano, tendo seus direitos fundamentais suprimidos e apenas representados por políticas reducionistas, focalizadas na pobreza extrema estigmatizante, representando uma “cidadania invertida”¹¹ (como nos casos das áreas mais pobres e das favelas pacificadas do Rio de Janeiro).

Depreende que analisar as variadas formas de violência cometidas contra crianças e adolescentes, com destaque a violência intrafamiliar, precisa estar centrada num nexos com a violência estrutural que paira em nossa sociedade e que segundo (Pedersen e Grossi, 2011, p. 29) “se caracterizam pela manifestação [...] na desigualdade, na exploração, nas relações de poder, na precariedade de condições do capitalismo moderno, articulando-se com as formas particulares de violência”.

¹⁰ Para aprofundamento no assunto ver: ELIAS, Norbert; e SCOTSON, John. L.; Os estabelecidos e os *outsiders*: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade; tradução Vera Ribeiro; tradução do pós-fácio à edição alemã, Pedro Sússekind – Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

¹¹ O conceito de cidadania invertida pode ser mais bem explorado na obra de FLEURY, S. Estados sem Cidadãos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

Logo, seguindo o pensamento dos autores supracitados, “a estrutura das relações violentas”, se coloca concomitantemente nas áreas econômica, cultural e política (nas relações de poder), estando centrada tanto nas relações familiares, como nas condições de vida e na sociedade de forma geral.

Segundo o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006), são as consequências da pobreza e desigualdade social das famílias desses sujeitos, que sem condição de manter sua função primária de prover condições mínimas de sobrevivência e dignidade na sociedade contemporânea para seus filhos, através do acesso a bens e serviços como saúde, educação, saneamento, habitação, emprego e renda, acabam em potencial vitimizando-os.

A produção de crianças vitimizadas pela fome, por ausência de abrigo ou por morar em habitações precárias, por falta de escolas, por doenças contagiosas, por inexistência de saneamento básico, que refletem diretamente na relação entre crianças, adolescentes e violência no cotidiano de famílias brasileiras. Essa situação de vulnerabilidade, denominada vitimação, pode desencadear a agressão física e/ ou sexual contra crianças e adolescentes, haja vista que a cronificação da pobreza na família contribui para a precarização e deteriorização de suas relações afetivas e parentais. Nesse sentido, pequenos espaços, pouca ou nenhuma privacidade, falta de alimentos e problemas econômicos, acabam gerando situações estressantes que direta ou indiretamente, acarretam danos ao desenvolvimento infantil. (BRASIL, 2006, p. 27)

Destarte, tais práticas de vitimação de crianças e adolescentes, não vêm contribuindo para uma governabilidade que se fundamente na plenitude da constituição de um Estado de Direito, democrático, fundamentado na participação da sociedade civil e na construção social de uma cidadania - através da reconstrução das relações de sociabilidade das famílias baseadas em uma solidariedade social.

Podendo-se afirmar que o Estado não vem cumprindo assim seu papel principal de resguardar a vida e os direitos humanos de seus cidadãos, entre eles crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar, ao contrário, tem se desresponsabilizado em relação provimento dos direitos sociais, principalmente com o advento do

Neoliberalismo, nos anos de 1990 e seus processos de privatização dos serviços públicos. Efetiva-se assim, a legitimação de processos de exclusão social que decorrem de políticas sociais residuais, paliativas, meritocráticas e que não produzem uma retirada de seus usuários de situações de vulnerabilidades.

Reforça-se cada vez mais, o papel das famílias em prover as necessidades básicas e de sobrevivência de sua prole, (com a retirada do Estado Neoliberal), numa sociedade sem emprego, sem renda e onde cada vez mais as consequências geradas pela desigualdade social, produzidas pela sociedade capitalista, promovem o esgarçamento e a deteriorização das relações afetivas e parentais, levando a produção de relações violadoras de direitos, entre elas a violência intrafamiliar.

1.2 - A violência Intrafamiliar Contra Crianças e Adolescentes na Contemporaneidade e a Constituição da Identidade Feminina

Tem sido comum em nossa sociedade, segundo Gonçalves e Knauth (2006) a avaliação geracional de comportamento dos indivíduos como parte das regras sociais, já que a idade representa um referencial sociocultural, através das consequências que cada período pode provocar.

Sabemos que a construção de conceitos e valores referentes aos aspectos geracionais varia de acordo com o contexto social no qual o indivíduo se encontra inserido.

No caso do Brasil, como está situado no Ocidente (moderno), a infância e, principalmente, a adolescência são compreendidas simbolicamente como um estilo de vida associado ao lúdico, ao bem viver e não tem biologicamente um limite demarcado para seu início ou fim (apesar de nossa legislação destacar esta separação por aspectos cronológicos - seja criança, a pessoa de 0 a 11 anos incompletos e adolescentes, aquelas de 12 anos aos 18 anos incompletos). Coexistem com esta fase as imagens e

representações sociais¹² que trazem tanto a ideia de uma *adolescência valorizada* como a criticada pelos comportamentos imaturos e por vezes inconsequentes desses sujeitos.

As concepções do que é ser criança e adolescente estão baseadas na construção histórica e sociocultural, e no modo como estes devem aproveitar a vida.

Ressalta-se a existência de um aproveitar amplamente idealizado pela sociedade – como a entrada na escola, seu desempenho no decorrer dos anos, o acesso ao esporte, lazer, cultura, a entrada no mercado de trabalho, a escolarização ascendente (nível superior) e a posterior união (casamento), porém nem sempre os estilos e modos de viver podem concordar com tal padrão e valorizá-lo.

A própria experiência da gravidez na adolescência (e hoje até mesmo na infância) torna-se um contraponto e um reforço negativo às ideias vigentes de uma vida que deve ser aproveitada e curtida, no sentido em que as “meninas” associam primeiramente.

Ao se considerar que há uma tensão entre aproveitar a vida e se preocupar com o futuro (algo que se é estabelecido como norma social a partir da adolescência), faz necessário levar em conta que esse conflito se expressa e está implícito em muitos comportamentos e valores da adolescência e de seus familiares (Gonçalves e Knauth, 2006).

Segundo Bernhard Schäffers (1998)¹³, é a partir de uma noção de “cultura juvenil” como parte integrante de uma cultura da sociedade que se promove o reconhecimento da infância/juventude, fazendo com que esta passe a ser vista como uma categoria social e

¹² As Representações Sociais nas Ciências Sociais são definidas como categorias de tripla natureza: pensamento, ação e sentimento. Estas reproduzem a realidade através de explicação, justificativa ou questionamento. Sua maior importância está na característica de mostrar-se presente nas mais diversificadas correntes ideológicas sobre o social ao longo da história e também por abranger elementos cognitivos, afetivos e sociais. Para obter maiores esclarecimentos ver SPINK, Mary J. Desvendando as Teorias Implícitas: uma metodologia de análise das representações Sociais. In Textos em Representações Sociais. Pedrinho A. Guareschi e Sandra Jovchelovitch; 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 1995.

¹³ Para maior aprofundamento da noção de “subcultura juvenil” desenvolvida por Bernhard Schäffers ver WELLER, Wivian. A presença feminina nas (sub)culturas juvenis: a arte de se tornar visível. Revista Estudos Feministas. vol. 13, n. 2, 2005.

geracional (fazendo parte de uma agenda pública como questão social), bem como pela autonomia que vem sendo adquirida pelo próprio grupo, ao longo dos anos.

É através desta noção de “cultura juvenil” que se dá a ampliação de sua concepção para o entendimento de seus modos de vida, estilos culturais, contextos sociais, produzindo-se respostas ou soluções para os problemas enfrentados em seus cotidianos, tais como as desigualdades étnicas e raciais, de classe (protesto ou resistência) e as questões de gênero, tais como a violência intrafamiliar, com destaque para a violência sexual, mas que de forma efetiva tem logrado pouco sucesso.

Nesta perspectiva, apesar dos esforços que vêm sendo feitos para se entender a infância, a adolescência, a juventude e suas singularidades subjacentes dentro de nossa sociedade e de nossa cultura, Weller (2005) aponta para a ausência de estudos profícuos sobre a atuação da infância/juventude no Movimento Feminista, principalmente aqueles que indicam as novas formas de apropriação e reelaboração de produtos culturais nos distintos contextos sociais.

Há uma ausência de estudos que levem em consideração as disputas travadas no campo “estético-cultural” com o objetivo de enfrentar os papéis socialmente atribuídos ao masculino e ao feminino em nossas sociedades.

O que se percebe é que na maioria das vezes esta “invisibilidade feminina” não é notada e as pesquisas acabam por analisar a adolescência ou a juventude como uma espécie de categoria “pré-social”, entendendo-a como uma “crise biológica e emocional vivida no processo de transição para a vida adulta” (WELLER, 2005, p.112), ou concebendo-a como a fase da “instabilidade da idade”.

Seguindo estas análises, há a necessidade de entender gênero, infância e adolescência de forma interativa e situacional. A infância e adolescência devem ser vistas como uma fase de experiências com múltiplas diferenças, ou seja, a partir de um patamar sociocultural e de um recorte de olhares que contemplem e integrem o público feminino, na mesma intensidade que o masculino.

Conforme nos coloca Caixeta (2004), várias sociedades ocidentais entre elas a brasileira, costumam institucionalizar papéis diferenciados para homens e mulheres em

seu discurso social, ou seja, promovem uma espécie de “divisão social do mundo” a partir de diferenças biológicas, estabelecendo a atuação no espaço público para os homens através do exercício das funções laborais e provisão dos bens à família; e à mulher a atuação no espaço privado: do cuidado da casa, dos filhos, da maternagem.

Todavia, o cotidiano dos discursos e dos afazeres desses espaços, também são construções históricas e sociais e para tanto, apontam para a interação desses papéis no plano prático, podendo ambas as esferas se entrelaçarem.

Neste sentido, a construção da identidade dos indivíduos, segundo nos relata Hall (1999, p. 13) se estabelece por instâncias dinâmicas e dialógicas do desenvolvimento humano e se encontram em processo de constante mutação, diante do movimento dinâmico da sociedade:

(...) A identidade torna-se uma “celebração móvel”: formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpretados nos sistemas culturais que nos rodeiam (Hall, 1987). É definida historicamente. O sujeito assume identidades diferentes em diferentes momentos, identidades que não são unificadas ao redor de um “eu” coerente. Dentro de nós há identidades contraditórias, empurrando em diferentes direções, de tal modo que nossas identificações estão sendo continuamente deslocadas.

A construção da identidade, assim decorre destas complexas interações culturais, sociais e históricas que se dão nos significados apreendidos de gênero.

Estas interações vão ser traduzidas no início do século XIX através da recuperação da história oral e de autobiografias sobre as experiências valorizadas (em âmbito privado e público) de mulheres e outros grupos que anteriormente tinham suas informações contidas em diários e cartas (muitos destes destruídos, principalmente pelas mulheres casadas, visando manter os padrões socioculturais definidos pela sociedade da época).

Isto porque, falar de construção da identidade feminina nos faz pensar sobre questões de gênero, o que nos remete a falar de homens e mulheres através de processos sociais que foram se construindo (e ainda se constroem) ao longo da história.

No caso da mulher esta construção da identidade foi se alterando com os novos significados assumidos na maternidade. Com a entrada da mulher no mercado formal de trabalho com maior força e frequência, ocorre à ampliação de novas funções sociais destinadas ao gênero feminino, mas que em sua essência não modificaram o construto da identidade feminina, historicamente dedicada a maternagem e ao cuidado com seus entes.

Destarte, vários autores como Perrot (1999) e Bourdieu (1999) comprovam que é através dos significados que os indivíduos constroem ao longo de suas relações sociais que vão trazer informações relevantes sobre esta constituição de gênero.

Levando em consideração a temática deste estudo, em relação à constituição da identidade feminina na infância e adolescência na sociedade brasileira, percebe-se que esta se estabelece em termos dos papéis e funções apreendidas em suas interações familiares e sociais, que se expressam através de anseios e expectativas, mediadas por elementos materiais (tais como divisão do trabalho) ou simbólicos.

Assim, o controle do corpo ocorre em todas as suas significações, principalmente o corpo sexual, que é controlado diante de sua utilidade, como expressão de normas e valores que orientam o modelo social, e como forma de controle social sobre os indivíduos, conforme nos coloca Foucault (1989) e Bourdieu (1999).

Desta feita, a família aparece como agente socializadora dos jovens do sexo feminino e masculino, bem como para a reprodução do grupo através do trabalho e da maternidade, mas o significado destinado a esta propagação é expresso de forma diferenciada e remete a concepção de direitos desiguais, que acabam privilegiando em algumas experiências a dominação masculina, diante de um discurso moralista de preservação da “honra feminina”.

Mesmo na contemporaneidade, apesar dos direitos conquistados, ainda constata-se que a identidade feminina é representada como um complemento ao masculino, devido à dominação que foi construída sobre a domesticação do corpo sexual da mulher (Osório, 2005).

Assim, é na família que esta dominação se dá num primeiro momento, tendo em vista o processo desigual no qual são construídas as identidades femininas e masculinas.

O controle do comportamento feminino (no modo como as moças se vestem, nas liberações para as saídas noturnas, entre outras) expressa à dominação sobre a sexualidade feminina, inibindo a liberação sexual neste processo de socialização.

Em relação ao sexo masculino, esta relação é inversa, já que os rapazes são liberados para a iniciação sexual e para as saídas externas mais cedo, comparando-se com o público feminino.

Um exemplo destas relações são os casamentos prematuros de crianças e adolescentes como homens mais velhos, que em várias regiões do país¹⁴ (com destaque para as áreas mais pauperizadas e favelizadas) apresentam a utilização do corpo da mulher, como recurso e estratégia de sobrevivência do grupo (como no caso da gravidez na adolescência nas classes mais empobrecidas)¹⁵.

Tais uniões não são condenadas, nem tão pouco concebidas pelos diversos agentes sociais e legais, como abuso sexual ou estupro, uma vez que seu entendimento, dentro da dinâmica sociocultural que se encontram é de que a violência sexual só ocorre quando há o uso da força física e violência; e neste caso esta relação não é concebida como ato violento, mas dentro de determinado comportamento “consentido e esperado” pela mulher, de utilização de seu corpo, a partir de certa idade, reproduzindo assim um ciclo geracional, pois esta mesma realidade foi experimentada pela sua bisavó, sua avó, suas tias e primas.

¹⁴ Algumas culturas como as africanas (Nigéria, Níger, Mauritânia, Etiópia, Chade, Guiné), asiáticas (Bangladesh, Índia, Nepal, Afeganistão, entre outras) e da América Central (Nicarágua, República Dominicana) apresentam índices elevados de casamentos e gravidez de crianças e de adolescentes (antes de completarem 15 anos), trazendo inclusive vários agravos na saúde destas meninas. Tais informações podem ser analisadas no site <http://portugues.iwhc.org/bibliotecavirtual/casamentodecriancas.cfm>

¹⁵ Para se obter uma análise mais aprofundada desta questão ver GONÇALVES, Helen e KNAUTH, Daniela Riva. “Aproveitar a vida, juventude e gravidez”, *Revista de Antropologia*, V. 49, N. 2, São Paulo: USP, 2006.

Segundo artigo da International Women's Health Coalition - Casamento de Crianças: meninas de 14 anos e mais jovens em risco cerca do casamento de adolescentes (2008, p.2)

As meninas que se casam muito jovens sofrem desvantagens em termos educacionais, sociais e pessoais relacionadas ao casamento, em comparação com aquelas que se casam mais tarde, inclusive:

- maior controle sobre a jovem noiva por parte do seu marido e da família dele, inclusive restrições à sua liberdade de ir e vir e a sua capacidade de procurar serviços de tratamento de saúde e planejamento familiar;
- maior probabilidade de que ela venha a sofrer violência doméstica e abuso sexual;
- pouca ou nenhuma escolaridade e pouca possibilidade de buscar oportunidades de educação;
- capacidade limitada para ingressar na força de trabalho remunerada e ter um rendimento independente;
- maior insegurança pessoal diante da possibilidade de divórcio ou viuvez precoce;
- isolamento social de sua própria família, amigos e outras redes sociais.

Tabela 1: Realidades da Exploração Sexual de Meninas no Brasil

AS REALIDADES:

- O casamento de meninas com 14 anos de idade ou menos é uma violação fundamental à sua saúde sexual e reprodutiva e aos direitos humanos.
- As meninas casadas com menos de 14 anos enfrentam um elevado risco de complicações na gravidez e parto, além do risco de contrair doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), inclusive o HIV, e de sofrer desvantagens sociais e educacionais.
- As políticas e programas exigem investimentos para evitar o casamento de meninas com menos de 15 anos; para garantir que todas as transições sexuais, conjugais e reprodutivas dos adolescentes sejam seguras, informadas e voluntárias e para apoiar as meninas já casadas.

Decerto que a discussão aqui levantada, não aponta que estas famílias não reconheçam a violência sexual como crime, porém, o modo como muitas vezes esta violação sexual é punida pela sociedade e seus legisladores (Estado), pois se constata

que a punição maior da sociedade não é para aquele que foi vitimizado, mas principalmente para a sua família, que neste caso, não sabe “administrar” de forma completa e segura a utilização do corpo feminino, conforme preconizam as regras morais e sociais. (OSÓRIO, 2005).

Ressalta-se que esta realidade também foi constatada e esclarecida por Donzelot (1985) em seus estudos, mas continua cada vez mais atual:

O Estado diz as famílias; mantende vossa gente nas regras da obediência às nossas exigências, com o que, podereis fazer uso que vos convier e, se eles transgredirem vossas injunções, nos vos forneceremos o apoio necessário para chamá-los à ordem. (ALCÂNTARA apud DONZELOT, p. 61)

Neste sentido, a construção da identidade feminina na infância e adolescência torna-se uma questão de grande relevância para a formulação e implementação de políticas públicas, haja vista as poucas produções teóricas que explorem este tema e que apontem para o problema da violência sexual (seja sob forma de abuso sexual ou exploração sexual comercial) perpetrada como uma violência de gênero e a questão da invisibilidade da juventude do sexo feminino como protagonista de movimentos sociais, entre outros.

Partindo desta análise retomamos a discussão sobre a questão central deste estudo, a violência intrafamiliar de cunho sexual perpetrada às crianças e adolescentes no contexto do Brasil contemporâneo, ressaltando que no estudo desta temática torna-se relevante sobressaltarmos a questão de gênero, destacando que as análises sobre a violência doméstica perpetrada às mulheres têm sido realizadas na literatura de maneira

e em alguns contextos até de forma contraditória. Contudo, as estatísticas nos mostram que este fenômeno (da violência sexual intrafamiliar voltadas ao gênero feminino) é bem presente no Brasil e se expressa em todas as regiões:

Tabela 2: Quantitativo de Denúncias realizadas nas regiões do país pela perspectiva de gênero

Período: 2010 (janeiro a julho) UF Vítima	Sexo da Vítima			Total de Vítimas
	Feminino	Masculino	Não Informado	
SP	2.413	1.921	88	4.422
RJ	2.040	1.573	63	3.676
BA	1.983	1.194	56	3.233
MG	1.038	678	38	1.754
CE	1.008	703	18	1.729
RS	907	685	31	1.623
PE	885	531	21	1.437
MA	805	481	12	1.298
RN	714	520	16	1.250
PR	701	499	18	1.218
PA	674	407	18	1.099
GO	527	361	13	901
AM	484	382	11	877
SC	507	298	17	822
DF	382	344	16	742
PB	378	271	11	660
ES	359	239	7	605
PI	336	245	12	593
AL	336	230	9	575
MS	334	227	8	569
MT	235	145	4	384
RO	213	156	3	372
SE	160	112	2	274
TO	122	66	2	190
AP	51	43	0	94
AC	49	43	0	92
RR	23	10	0	33
UF Não Informada	43	24	8	75
Total geral	17.707	12.388	502	30.597

Fonte: Relatório do Disque Denúncia 2012

Na maior parte destas análises, como já expomos, a violência passa a ser vista como exercício de poder violento sobre o corpo feminino, da mesma forma como violação de sua sexualidade. Ou seja, na maioria das discussões sobre o tema violência doméstica contra a mulher, ou à criança e adolescente não se leva em conta as questões a cerca da violência de gênero ocorrida, como os discursos sexistas, a dominação masculina, as humilhações que buscam ajustar “os comportamentos anormais”, o assédio sexual, entre outros. (OSÓRIO, 2005).

Saffioti (2004) coloca que este fato decorre de uma determinada omissão existente e que ocorre em relação à violência sexual no ambiente doméstico, dada por dois motivos: a vergonha sentida pela vítima da violência e o “pacto de silêncio” que a sociedade criou para tratar as questões pertinentes a comportamentos e problemas dentro da família, destinando o problema ao âmbito privado (particular).

Estas práticas demonstram que ainda permanece em nossa sociedade muito presente a concepção de Família influenciada por questões tradicionais e místicas: envolta como uma instituição “sagrada”, pela superioridade masculina (destacando aquele papel já citado do homem como provedor social/chefe de família) sobre a feminina (cujo papel é o de mãe/cuidadora da família) – isto é, uma relação patriarcal.

Segundo Andrade (2005) o patriarcado pode ser entendido pelo modo de pensar onde as relações são assimétricas, ou seja, a desigualdade e a dominação do homem e perante a mulher tornam-se presentes.

Hoje na atualidade, observamos que há transformações neste conceito, mas as mulheres continuam mesmo após terem vários de seus direitos reconhecidos (como a regulamentação da Lei Maria da Penha e a criação das Delegacias de Atendimento à Mulher), submetidas a inúmeras formas de preconceito, cerceamento e violências advindas de uma cultura machista e presente nas instituições sociais, bem como na sociedade como um todo.

Para Chauì (1985), este fenômeno ainda ocorre porque as mulheres são definidas e educadas como seres “PARA OS OUTROS” (destinadas ao cuidado e à maternagem) enquanto os homens “COM OS OUTROS” (voltados as funções de socialização e provisão dos bens), corroborando a afirmação de WELZER-LANG (2001, p. 416) “a opressão das mulheres pelos homens é um sistema dinâmico no qual as desigualdades vividas pelas mulheres são efeitos das vantagens dos homens.”

Desta maneira, o conceito de gênero aparece como um fenômeno relacional, ou seja, está pautado nas relações humanas constituídas de forma simétricas ou assimétricas, hierárquicas ou igualitárias - está voltado a uma construção social dos masculinos e feminismos, o que não caracteriza uma desigualdade entre homens e mulheres, podendo inclusive ser construído independente do sexo.

Louro (2001, p.41) destaca que deve ser levado em conta na constituição do conceito de gênero e na análise sobre a questão do patriarcado e conseqüentemente da violência doméstica, cada momento histórico e as relações de dominação que se

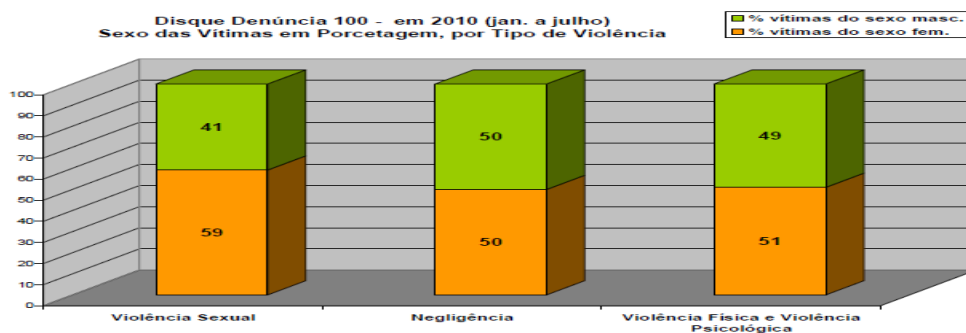
constroem de maneiras diversas, atentando para um “caráter pluralista do gênero, revelando a precariedade de uma polaridade rígida entre os gêneros, na verdade o pólo masculino conteria o feminino e vice-versa”.

O mesmo deve ser feito quando se refere à violência doméstica e a intrafamiliar ou conjugal, destacando que a violência doméstica é sempre mais abrangente (ela leva em conta o ambiente doméstico, a escola, o clube, as relações domésticas), ao passo que a intrafamiliar ou conjugal é aquela que se situa no âmbito das relações familiares e de responsabilidade; da mesma forma como o conceito de gênero, que não predetermina que nestes tipos de violência o agressor seja sempre o homem e a vítima a mulher.

Tal fato pode ser percebido nos casos de violência sofridos por homens que após perderem seus empregos, associando-se ao uso de drogas e destituídos do seu “status de provedor”, também acabam sendo vitimizados pela sua família e pela sociedade de forma geral.

Outro fator importante que deve ser destacado é a questão dos casos de violência intrafamiliar (principalmente os de cunho sexual) praticado contra crianças e adolescentes do sexo masculino, (que apesar de em vários contextos ainda serem menos expressivos que os praticados contra o público feminino), há que se levar em conta a questão da subnotificação destes casos. Vejamos na tabela abaixo:

Gráfico 1– Porcentagem das Denúncias de Violência Sexual conforme o Sexo



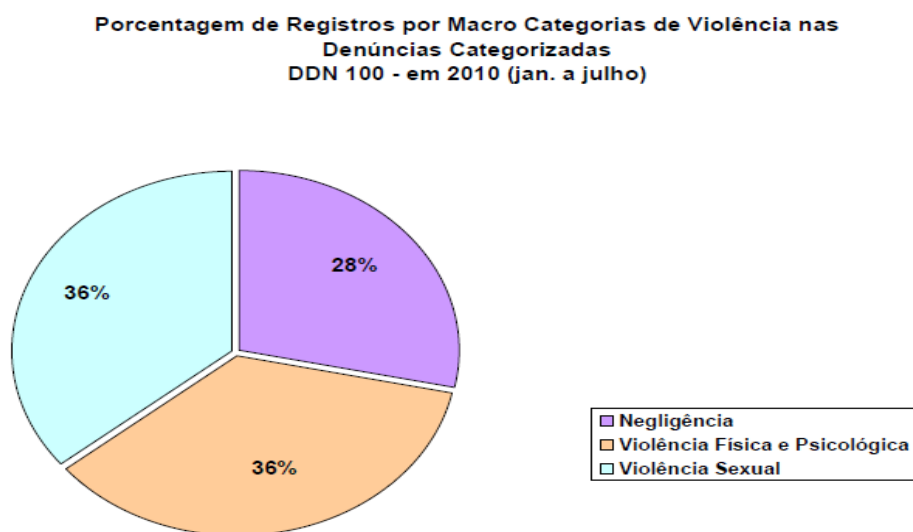
Fonte: Relatório do Disque Denúncia 2012

Quando falamos em subnotificação nos remetemos aos casos que em grande parte das suspeitas e denúncias de violência intrafamiliar que não chega aos órgãos de defesa e proteção dos direitos destes sujeitos, mascarando a realidade de uma sociedade que ainda é regida por regras morais de comportamentos, onde em nome de uma disciplina, hierarquia e um comportamento adultocêntrico de pais, mães e responsáveis, vitimizam seus filhos com práticas agressivas, vexatórias e que buscam de alguma forma trazer danos ao desenvolvimento destes sujeitos.

Conforme vimos no gráfico acima, os casos de violência sexual contra meninos vêm aumentando, contudo é fato que boa parte dos casos de violência intrafamiliar ainda não são notificados, por serem entendidos como um segredo de família, ou uma questão do âmbito privado das relações familiares.

Estas informações podem ser ratificadas no gráfico abaixo, onde percebemos ainda um número que (ainda mascara) segundo vários estudos como de Barros (2005), Oliveira (2012), Unicef (2012) não expressa a realidade de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual intrafamiliar:

Gráfico 2 – Porcentagem das Denúncias Realizadas por Categoria de Violência



Neste caso, nota-se que ainda há uma grande variação das representações sociais¹⁶ no que concerne a questão da violência intrafamiliar, bem como relacionado à idade e o sexo destes sujeitos, o que denota uma apropriação difusa e por vezes oscilante desta temática, necessitando, desta forma, de uma (re)construção de significados e de valores inerentes a estas práticas, para que se sobrepuje alguns conceitos como o de patriarcado e dominação masculina, ainda muito arraigados em nossa cultura e vigentes nas decisões tomadas em nossa sociedade.

Finalizando o debate acerca da construção de uma identidade geracional com foco para as questões de gênero, gostaria de destacar a questão do poder e culto ao corpo, bastante difundida em nosso cenário contemporâneo e que traz a tona discursos recorrentes na mídia: “faça musculação, cuide de seu corpo, use botox, não envelheça, emagreça, torne-se uma pessoa atraente”, destacando neste sentido que a “imagem é tudo” e deve ocupar um lugar central na vida dos indivíduos.

Este discurso, segundo Foucault (1979) fabrica um novo sujeito na atualidade, aquele que tem como meta “a produção de corpos perfeitos” não apenas como meio de preservar sua saúde, mas como maneira de conseguir galgar o prestígio e admiração entre seus pares, por meio de uma busca desenfreada pela beleza eterna.

Produz-se assim uma nova noção de “corporalidade hegemônica” que se constrói através de uma “relação dialética” entre corpo e mundo, constituindo o conhecimento e a subjetividade do sujeito através de suas vivências com o mundo. (SILVA e OLIVEIRA, 2008, p, 125).

A história do “cuidado” e das “técnicas” de si seria, portanto, uma maneira de fazer a história da subjetividade; porém não mais através da separação entre poucos e não loucos, doente e não doentes, delinqüentes e não delinqüentes, não mais através da constituição de campos de objetividade científica, dando lugar ao sujeito que vive, que fala e que trabalha. Mas através do empreendimento e das transformações, na nossa cultura, das “relações consigo mesmo”, com o seu arcabouço técnico e seus efeitos de saber. (FOUCAULT, 1997, p.111)

¹⁶ Segundo Spink, "As representações sociais, sendo formas de conhecimento prático inserem-se mais especificamente entre as correntes que estudam o conhecimento do senso comum. Tal privilegiamento pressupõe uma ruptura com as vertentes clássicas das teorias do conhecimento anunciando importantes mudanças no posicionamento quanto ao estatuto da objetividade e da verdade" (1995, p. 118)

E a partir desta nova identidade que se traduz nesta “corporalidade hegemônica” que temos visto serem naturalizadas e banalizadas pelas várias instâncias sociais, práticas de abuso sexual perpetrado contra adolescentes do sexo feminino e o aumento exacerbado de casos de bullying nas escolas da classe média em todo país.

Da mesma forma que os casos de abuso e exploração sexual de meninas das classes mais populares, que acabam sendo subnotificados (o mesmo também ocorre com os caso de abuso e exploração sexual envolvendo meninos)¹⁷ ou mesmo desconsiderados como violência sexual diante da associação destas meninas em “redes de prostituição”, sendo consideradas como “prostitutas”¹⁸, “corrompidas” “piriguetes” - sem levar em conta que seus supostos programas variam em torno de R\$1,00 a 10,00 e são, na maioria das vezes, utilizados para comprar cremes de cabelo, roupas, bijuterias e demais artefatos de beleza e higiene pessoal, tão propagados pelas campanhas publicitárias como necessários a constituição do sujeito feminino contemporâneo.

Desta feita, a construção da identidade feminina e masculina de crianças e adolescentes no Brasil, deve ser um tema que necessita de maior compreensão da sociedade para seus aspectos singulares e de constituição de uma identidade de gênero, que realmente possa reconhecer a autonomia dos sujeitos na utilização de seus corpos, não como barganhas de suas famílias, ou de um contexto social que as submete, mas como um exercício de uma sexualidade consciente.

Para tal, torna-se prioritário que o governo e sociedade civil invistam em ações que levem em conta também o protagonismo juvenil feminino e masculino, para só então se pensar conjuntamente propostas de políticas públicas que atendam as demandas efetivas destes sujeitos sociais, homens e mulheres, de forma igualitária.

¹⁷ A subnotificação de casos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes se referenciam à dificuldade de se acessar dados nos conselhos tutelares, delegacias especializadas diante da não comunicação do fato ocorrido pela família e sociedade de modo geral.

¹⁸ A literatura brasileira, no caso de crianças e adolescentes, prefere adotar a nomenclatura “exploração sexual comercial” em detrimento da “prostituição infantil”, por entender que o ato de prostituição é uma atividade laboral, reconhecida formalmente, e que incide na decisão do indivíduo adulto em vender o seu corpo em troca de remuneração. A exploração sexual remeteria ao que se põe no dicionário Aurélio Buarque de Holanda o sentido da palavra exploração: “tirar proveito de: abusar da boa fé”.

Desta forma, as políticas vêm continuamente reafirmando os papéis de gênero, contribuindo pouco para a transformação destes. É necessário, sempre, não termos uma visão dicotômica. [...] concordamos com Novelino (2005) que as políticas para mulheres pobres deveriam ser uma política de combate à pobreza. [...] Entretanto, estas deveriam ser, igualmente, políticas de gênero comprometidas com a luta pela igualdade de direitos e oportunidade para mulheres e homens. Políticas públicas de gênero não podem envolver apenas as mulheres; os homens devem necessariamente estar presentes. [...] é sempre importante não se perder de vista a necessária perspectiva universalista na hora de pensarmos políticas públicas - e assim, reduzir a pobreza de todos e não de grupos específicos. No entanto, há diferenças de gênero (e classe) que devem ser analisados e considerados quando da projeção e implementação de programas governamentais. Não temos dúvida de que, às vezes, é necessário ser desigual para poder garantir a igualdade de condições. Mas, para isso, as mulheres precisam ser ouvidas – e os homens precisam estar envolvidos, pois a dominação masculina se exerce sobre ambos. (FREITAS, BRAGA e BARROS, 2010, p. 33)

Sabemos que a questão da discussão a respeito da constituição de uma identidade geracional que dê conta das questões de gênero na atualidade, está a longo passo de ser solucionada pelo Estado através de políticas públicas.

Entretanto, torna-se crucial podermos contribuir com nossos saberes técnicos e éticos-políticos em nossas práticas profissionais voltadas a construção de uma rede de atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e conseqüentemente suas famílias, com um olhar que leve em consideração a totalidade em que esses sujeitos se encontram inseridos, respeitando sua alteridade e as relações sociais que subsidiam sua rede de sobrevivência numa sociedade globalizada e excludente.

1.3 – Compreendendo a Violência Intrafamiliar Contra Crianças e Adolescentes no Brasil

O debate acerca da violência doméstica contra crianças, adolescentes (e mulheres) no Brasil, conforme ressaltamos nos itens anteriores tem feito parte de uma cultura que historicamente visa solucionar as tensões e conflitos através da culpabilização do sujeito vitimizado e até mesmo desresponsabilizando a sociedade e o Estado de seus papéis.

Deste modo, a violência passa a ser justificada e naturalizada como forma de “educação” ou mesmo de socialização de crianças e adolescentes em nossa sociedade, seja através da prática de atos violentos ou maus tratos que de alguma forma visam

constranger indivíduos que se encontram numa situação de inferioridade ou subalternidade.

[...] as perspectivas que localizam a origem da violência doméstica contra crianças e adolescentes nas relações interpessoais, confundem o lugar de expressão do fenômeno – relações interpessoais familiares – ocultando o lugar de sua origem – estrutura da sociedade determinada por relações de classe, gênero e etnia, em uma sociedade de caráter adultocêntrico. (MORGADO, 2001, p.32)

Durante longos anos vem fazendo parte de nosso repertório cotidiano frases como: “em briga de marido e mulher não se mete a colher”; “é de pequeno que se torce o pepino”, “roupa suja se lava em casa”, “tapa de amor não dói”, “os brutos também amam”, que de certa maneira vêm sido empregadas para justificar práticas que se apoiam no controle e no poder, construídos historicamente em relações assimétricas que se reificam numa cultura adultocêntrica, de reprodução do comportamento violento, que se propaga de geração em geração.

Segundo FREITAS (2005) este tipo de comportamento no qual a sociedade se apropria do uso diverso da violência, ocorre como forma desta propagar “culturalmente” as diferentes expressões da questão social que se sobrepõem no cotidiano das famílias brasileiras, levando-se em consideração que o Brasil hoje é um dos países com maiores taxas de desigualdade social no mundo. Deste modo, ressalta: “(...) *Em um mundo onde as relações baseadas na agressividade se naturalizam, como não recorrer a esta na educação de nossos filhos, principalmente quando a escola é falha, o dinheiro e o tempo de estar com os filhos são escassos e a realidade é tão estressante?* (p. 46)

O que esta realidade nos coloca é que ainda é recorrente a naturalização de atos que envolvem a violação de direitos de crianças e adolescentes, mesmo após este fato ter se tornado politicamente visível dentro do cenário público.

Contudo, existem outras formas de violência que assolam esses sujeitos e acabam não tendo a mesma visibilidade que uma violência física ou sexual, como a ausência de instituições de saúde e escola pública de qualidade, a ausência de moradia digna de suas famílias, o não acesso a atividades de cultura, esporte e lazer, entre outros fatores que também se constituem violação de direitos e que em várias experiências acabam sendo usados como fatores para culpabilizar e penalizar essas famílias.

Destarte, faz-se necessário uma compreensão ampliada sobre o conceito de violência intrafamiliar, levando-se em conta aspectos macroestruturais e aqueles voltados a subjetivações presentes em cada realidade social no qual este fenômeno se insere.

Como já citado anteriormente pela OMS (2002) e outros autores a violência é compreendida como uma construção do homem, caracterizada pelo uso de seu poder sobre um indivíduo na intencionalidade de propagar ações ou omissões que visem “(...) cessar, impedir, deter ou retardar o desenvolvimento pleno dos seres humanos, sobretudo quando tais ações e/ou omissões forem praticadas contra crianças e adolescentes, que, por estarem em condição peculiar de desenvolvimento, precisam de cuidado e proteção”. (PEDERSEN E GROSSI, 2011, p. 26).

Vale ressaltar que, ainda conforme a OMS (2002, p. 4) a violência caracteriza-se através do prisma de quem a comete, apresentando-se como:

- Violência dirigida a si mesmo (autoinfligida) – quando o indivíduo comete suicídio ou comete abuso contra si mesmo.
- Violência interpessoal – apresenta-se de duas formas distintas: uma voltada para a família ou parceiros próximos, que geralmente é cometida entre os familiares, como o abuso contra a criança e o idoso. E a violência comunitária, que acontece entre indivíduos sem qualquer ligação de parentesco que se envolvem em situações como estupro por estranhos, violência contra o jovem ou ainda ações violentas em instituições como prisões, asilos, escolas.
- Violência coletiva – esse tipo de violência é cometido por grupos de pessoas ou pelo próprio Estado, e divide-se em: violência social (ex.: terrorismo); violência política (ex.: guerras); violência econômica (ataques de grupos maiores tendo como motivação o ganho econômico, tais como ataques realizados com o objetivo de fragmentar a economia).

Outra conceituação que se faz necessária corroborar, diz respeito ao fenômeno da violência coletiva (já salientada anteriormente), também denominado por autores como Azevedo e Guerra (2007) e Pedersen e Grossi (2011) como *vitimação* – entendida como decorrente das consequências da questão social e do processo de precarização das relações sociais e de classe, que se somam e produzem crianças e adolescentes vitimadas pela pauperização de suas famílias, pela desigualdade social, pela fome, pela ausência de escolas, de habitação, pela exposição a doenças diversas, entre outras.

Neste caso, o argumento da vitimação defendido pelos autores gira em torno deste processo de “cronificação da pobreza da família” e cenário de desigualdade social

que acabam por colaborar para que as relações afetivas sejam precarizadas e os vínculos parentais deteriorados, desencadeando assim, atos de agressão física, psicológica, negligência ou violência sexual – já que em seus lares (constituídos de pequenos espaços) não ofertam ou ofertam pouca privacidade, não possuem alimentação adequada, há desemprego de seus provedores, gerando um ambiente estressante, que de forma direta ou indiretamente produzem danos no desenvolvimento infantil (Amaro, 2003).

Embora o processo de vitimação resulte em milhões de crianças abandonadas, no Brasil, causa mal-estar de menor intensidade, já que a responsável por tal atrocidade é uma entidade abstrata, ou seja a sociedade. Ainda que esta sociedade possa se qualificar de capitalista, de dependente, de subdesenvolvidas, ela continua suficientemente abstrata para isentar a responsabilidade, pelo menos direta de cada um de seus membros. Outra maneira de se escapar às responsabilidades consiste em culpabilizar os governantes, que pelo seu voto direto ou indireto, foram guindados pelo voto direto de seus eleitores. Passa-se, pois, a imputar a culpa a entidades abstratas nas quais ninguém se reconhece (SAFFIOTI, 1997, p.14)

Entretanto, para além da vitimação, há que se destacar a outra face da violência contra crianças e adolescentes, aquela cujo perpetrador recorre ao uso do *poder*, valendo-se da sua superioridade sobre estes para exercer atos de violência física, psíquica e sexual, seja através de maus tratos, negligência, e demais atos de natureza física e sexual - abuso e exploração sexual comercial – a *vitimização*.

Sob esta ótica, reiteramos que a *vitimização* ocorre quando um adulto agride fisicamente ou abusa sexualmente de uma criança ou adolescente demonstrando seu poder e superioridade, relegando-os a uma condição de inferioridade, de submissão, de “coisificação da infância”, negando sua importância e valor social.

Deste modo não podemos deixar de considerar que ao destacarmos a síndrome do pequeno poder, em nossa sociedade ocidental, situarmos que esta síndrome obedece a um processo de relações sociais baseado numa hierarquia, onde o homem em sua maioria detém o poder. Logo, a “síndrome do pequeno poder masculina” tem consequências mais graves, que são apontadas nas estatísticas de violência contra a mulher e expressivamente na violência sexual, onde as meninas aparecem como as

maiores vítimas de abuso e exploração sexual (não que os meninos não sejam vitimizados, mas a estatísticas em relação a estes é a metade, em relação às meninas).

O que reiteramos aqui, não é que as mulheres mães também não são violentas – mas que esta síndrome do pequeno pode se manifesta geralmente contra crianças de sua própria família, tais como filhos, netos, sobrinhos. Já no caso dos homens, este pequeno poder pode se exercido contra crianças, adolescentes, mulheres, idosos e até outros homens em posição de subordinação.¹⁹

Este tipo de violência apresenta-se, ainda conforme Saffioti (1994) a sua dimensão concreta, já que se remete as pessoas e revela o que a autora chama de “Síndrome do Pequeno Poder” – já que o suposto agressor possui uma parcela pequena de poder, mas exercita sua autoridade de forma exacerbada (na tentativa de aquisição de um “macro poder”) seja contra crianças e adolescentes, mulheres e idosos (considerados seres em potencial subordinados).

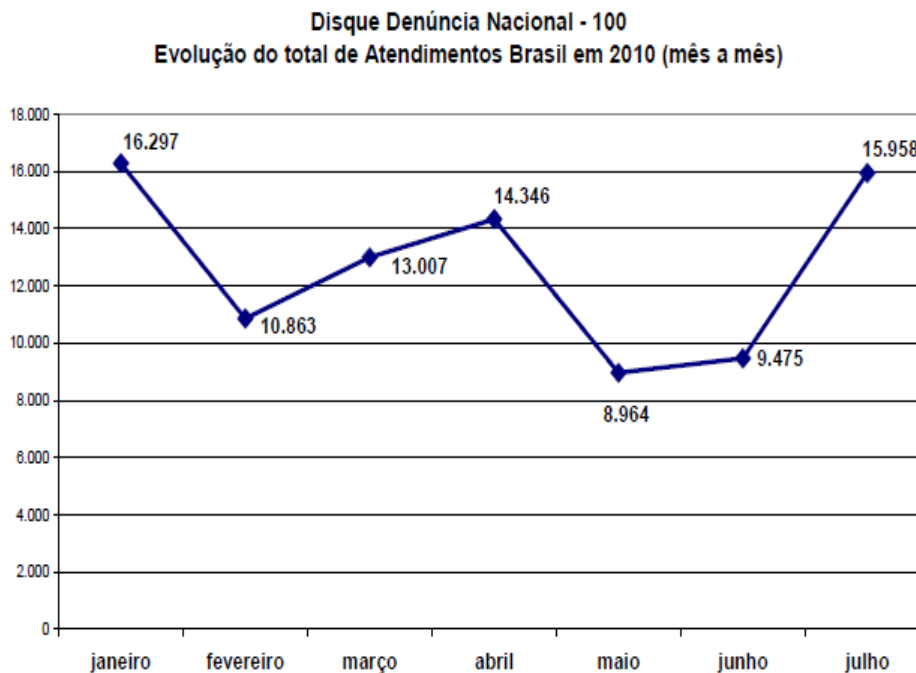
Vale destacar que o imprescindível neste debate é a questão do exercício do poder que permeia as relações sociais de forma geral e expressa a ideologia de uma sociedade caracterizada pela desigualdade social dos seus protagonistas, que via de regra são considerados subalternos ou simplesmente “cidadãos de segunda ordem” – crianças, mulheres, negros e pobres, pois não recebem o tratamento adequado como sujeitos que possuem direitos e no caso de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, precisam de proteção para o seu desenvolvimento saudável.

Conforme ressaltamos, a violência tem se expressado sob vários contextos, da mesma forma que a violação de direitos de crianças e adolescentes, em especial a violência intrafamiliar, também não é um fenômeno recente, mas vem se manifestando de maneira contundente e cada vez obtendo maior visibilidade ao longo de nossa história, isto é, ela está difundida em todas as classes e em espaços diversos em nosso país, necessitando de uma compreensão aprofundada sobre a questão.

¹⁹ Saffioti (1994) ainda afirma que a síndrome do pequeno poder no Brasil adquire as características das classes sociais subalternas, incluindo mulheres, negros, pobres e crianças.

Todavia, de forma bastante recente, principalmente a partir da década de 90, esta temática começou a ser vista como uma questão de saúde pública²⁰ (ou seja, quando ela sai do seu estado de “coisa”, entra para a agenda pública de discussões e se consolida como política pública) através do momento em que o assunto vem sendo focalizado como um problema social, perdendo assim características de segredo familiar que o âmbito privado lhe conferia, rompendo com o chamado “muro de silêncio” e trazendo para o cenário social números alarmantes, conforme observamos nas tabelas 1 e 2 abaixo, as estatísticas do Relatório do Disque Denúncia²¹ (2012):

Gráfico 3 – Dados do Total de Atendimentos Realizados pelo Disque Denúncia em 2010 (janeiro a julho)

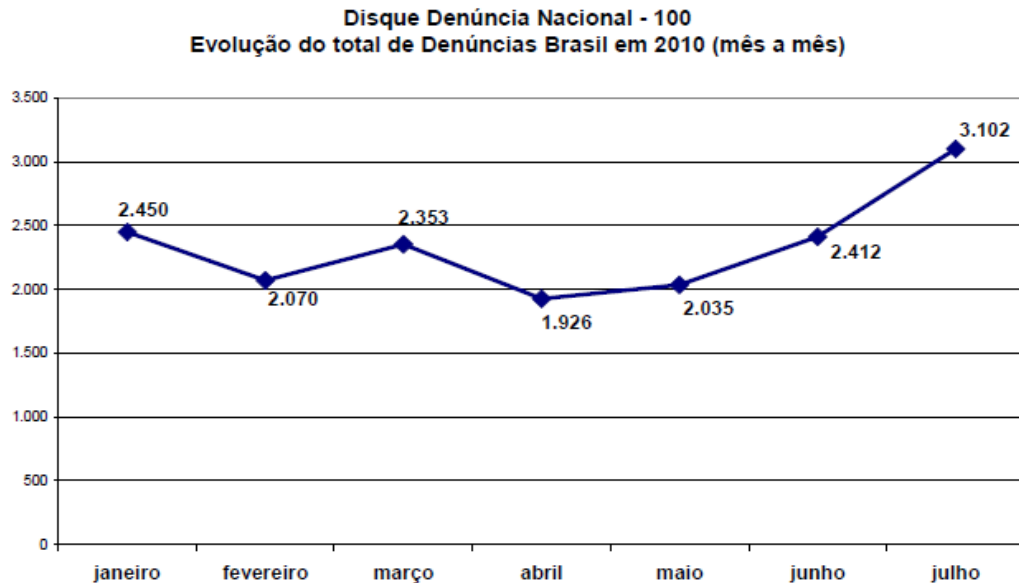


Fonte: Relatório do Disque Denúncia 2012

²⁰ Segundo Barros (2005), no ano de 1994 a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) reconheceu a questão da violência social e doméstica como prioridade para elaboração de um plano de ação regional que deveria ser implementado pelos governos com ações direcionadas à prevenção em relação às diversas formas de violências.

²¹ O Disque Denúncia Nacional – Disque 100 é um serviço que recebe, encaminha e monitora as denúncias de violência contra crianças e adolescentes recebidas de todos os estados brasileiros. O serviço foi criado em 2003, pelo governo federal – poder executivo e vem sendo coordenado e executado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), em parceria com a Petrobrás e o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria).

Gráfico 4 – Dados do Percentual de Atendimentos Realizados pelo Disque Denúncia nos Meses de Jan a Jul de 2010



Fonte: Relatório do Disque Denúncia 2012

Segundo Alcântara (2007) fenômenos como a violência e em especial a Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes - VDCA, em diversos contextos, necessitam ser manifestados de forma dramática e causar certa comoção na opinião pública, para que tenha a visibilidade necessária para a construção de “estratégias de mobilização da sociedade”, visando à proposição de mudanças.

Decerto que a violência doméstica contra crianças e adolescentes se apresenta sob diversas modalidades e em diferentes contextos têm propagado efeitos que a constituíram como uma das expressões da questão social, (da mesma forma que seu entendimento como um problema de saúde pública) levando a criação de instituições nas áreas de educação, saúde e assistência social (principalmente no final dos anos 1980 e início dos anos de 1990) que a partir de suas denúncias e ações visam atenuar a problemática apresentada.

Deste modo, entendemos que seja relevante uma análise que leve em conta o modo como a família, o Estado e a sociedade vem operando com a violência sexual intrafamiliar no atual contexto contemporâneo de Estado Neoliberal, onde com

investimentos parcos na área social, as políticas sociais acabam funcionando como paliativas as reais necessidades apresentadas pela população de forma geral.

No que tange à violência intrafamiliar, destaca-se que ela atravessa toda a história da humanidade, apesar de apenas ganhar destaque na agenda pública de forma mais recente – apresentando-se como um fenômeno construído historicamente pela expressão da desigualdade de distribuição de renda, das relações entre homens e mulheres, da discriminação da raça/etnia, e religião. Ou seja, ela acaba potencializando a geração de outras formas de violência já estudadas²² como a negligência, os abusos psicológicos, os abusos físicos e os abusos sexuais.

Diante deste quadro apresentado, ressaltamos que as diversas modalidades classificatórias que se constituem no estudo da violência intrafamiliar, devem agregar, mas não dicotomizar sua análise, tendo em vista que por ser um fenômeno construído sociocultural e historicamente, a violência contra criança e adolescente deve levar em conta as representações sociais presentes em cada contexto familiar destacando seu *habitus*, suas relações de dominação, as questões subjetivas, objetivas, entre outras que estão presentes em cada realidade social.

Sabemos que variadas são as conceituações sobre violência sexual, entretanto, para fins de análise desta tese nos centraremos na discussão da violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes englobando o conceito de abuso e exploração sexual.

No que tange à Violência Sexual, tema central deste estudo, esta consiste principalmente na violação à liberdade sexual do outro e na violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, isto porque envolve crianças e adolescentes em jogos e práticas sexuais que podem ocorrer de forma coercitiva, persuasiva e em algumas situações até com o “consentimento da vítima”, como no caso de adolescentes

Contudo, ressaltamos que este “consentimento” deve ser levado em conta, tendo em vista que crianças e adolescentes por se tratarem de pessoas em situação peculiar de

²² Estes fenômenos já foram intensamente abordados nas obras de Faleiros (2000), Azevedo e Guerra (2007), Barros (2005), Oliveira (2003), Furnis (1993), entre outros.

desenvolvimento (conforme nos informa o ECA) não possuem condições objetivas e subjetivas para lidarem com as intercorrências de tais atos.

O tema da violência sexual contra crianças e adolescentes apesar de ser algo bastante discutido nos tempos atuais traz no seu bojo uma série de “modos operandi” com o fenômeno, por se tratar de uma temática que envolve uma série de aspectos controversos, tais como tabus, questões de orientação sexual, preconceitos, entre outras questões construídas socioculturalmente em torno do sexo e da sexualidade em nossa sociedade.

Assim, segundo Carneiro (2010, p: 31) tem sido atribuído diversas definições para o fenômeno, mas que de modo consensual destacam o papel de opressão do perpetrador da violência:

“Ato ou jogo sexual que ocorre em relação hetero ou homossexual que visa estimular a vítima ou utilizá-la para obter excitação sexual e prática eróticas e sexuais impostas por meio de aliciamento, violência física ou ameaças”. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2001, p.51)

“Falta de consentimento da criança/adolescente na relação com o adulto. A vítima é forçada fisicamente ou coagida verbalmente a participar da relação, sem ter necessariamente a capacidade emocional ou cognitiva para consentir ou julgar o que está acontecendo. A sedução de ‘menores’ entra nessa categoria, pois o afeto do adulto é usado como isca para um relacionamento sexual, sem que o ‘menor’ tenha condições adequadas de avaliar este processo”. (GAUDERER²³ apud COSTA, 1997, p.112)

“(…) situação que uma criança ou adolescente é usado para gratificação de um adulto ou mesmo de um adolescente mais velho, baseado em uma relação de poder e incluindo desde manipulação da genitália, mama ou ânus, exploração sexual, ‘voyeurismo’, pornografia, exibicionismo, até o ato sexual com ou sem penetração, com ou sem violência”. (COSTA, 1997, p.110)

“Qualquer ato sexual ou tentativa de ato sexual não desejado ou atos para traficar a sexualidade de uma pessoa, utilizando coerção, ameaças ou força física, praticados por qualquer pessoa, independentemente de suas relações com a vítima, em qualquer cenário, incluindo, mas não limitado ao do lar ou do trabalho”. (BRASIL, 2001, p.45)

²³ GAUDERER, C. Sexo e sexualidade da criança e do adolescente. Ed. Rosa dos Tempos. Rio de Janeiro, 1996.

A violência sexual, dentro de suas definições pode envolver várias classificações, como já visto anteriormente: violência intrafamiliar, sendo aquela perpetrada por pai, mãe, padrasto, madrasta, tios, irmãos, (entre outras pessoas que compõem a teia familiar), a violência intrafamiliar comunitária (provocada por vizinho, amigo, professor, isto é, pessoas que constituem o âmbito de relacionamento doméstico destes sujeitos) e violência intrafamiliar institucional, quando é praticada por “instituições responsáveis em prover cuidados substitutivos aos da família ou em instituições encarregadas da aplicação de medidas privativas de liberdade” (LANDINI, 2011, p.51).

Ela ainda pode ainda ser classificada de acordo com sua prática: com contato físico apresentando diferentes modalidades tais como o estupro, a pedofilia e o incesto; bem como sem contato físico, caracterizada pelos seguintes tipos: assédio sexual, telefonemas obscenos, abuso sexual verbal, exibicionismo e voyeurismo.

No caso da Violência Sexual *Com Contato Físico*, destacamos:

- Estupro: a recente Lei nº 12.015/2009 modificou o texto dos artigos 213 e 214 do Código Penal de 1940, fazendo com que o *estupro*, agora, englobe não só a conjunção carnal (coito vaginal), mas também qualquer outro ato libidinoso, anteriormente caracterizado como atentado violento ao pudor.

A partir de então, tem uma nova definição para o estupro (artigo 217 - A): “Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso” (pena: reclusão, de 6 a 10 anos). Foram previstas, ainda, duas circunstâncias qualificadoras nos parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo, culminando maiores penas quando do estupro resulta lesão corporal (reclusão de 8 a 12 anos) ou morte da vítima (reclusão, de 12 a 30 anos).

Deste modo, retira-se da palavra estupro a qualificação de gênero feminino, que anteriormente era dada ao ato de conjunção carnal praticada entre um homem e uma mulher – ato com penetração vaginal, deste modo, somente a mulher poderia ser vítima de estupro. O novo conceito amplia sua abrangência considerando também outros atos libidinosos que antes eram considerados “*atentado violento ao pudor*”, tais como sexo oral, sexo anal e etc. Portanto hoje, tanto homens quanto mulheres podem ser vítimas de estupro.

- Pedofilia: é considerada como um transtorno de personalidade da preferência sexual que se caracteriza pela escolha sexual por crianças, (meninos e/ou meninas), geralmente pré-púberes ou no início da puberdade, de acordo com a definição da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde - CID-10.

- Incesto: é compreendido como qualquer relação de caráter sexual entre um adulto e uma criança e/ou adolescente, entre adolescente e uma criança ou entre adolescentes, existindo um laço familiar de maneira direta ou não, ou mesmo por uma relação de responsabilidade.

- Corrupção: ocorre através da indução de crianças e adolescentes a satisfazer a lascívia²⁴ de outra pessoa²⁵ (Landini, 2011)

- Violação sexual mediante fraude: segundo Landini (2011) caracteriza-se pela prática de ato libidinoso mediante fraude ou qualquer outro ato que impeça a sua livre manifestação²⁶

O que visamos demonstrar neste estudo, não se coloca em termos do tratamento teórico ou classificatório do fenômeno do abuso sexual, mas principalmente destacar que estas práticas vêm a cada dia apresentando contornos diferentes daqueles apresentados no passado, onde era considerado um assunto privado da dinâmica familiar – hoje representa um problema de ordem pública, que precisa ser compreendido como determinante dos processos de produção e reprodução do sistema capitalista moderno, onde o individualismo e a exacerbação do poder adultocêntrico vêm desconstruindo a subjetividade e o reconhecimento do direito da construção de uma sexualidade para crianças e adolescentes, reconhecendo-a dentro do aspecto de cidadania.

A violência Sexual também pode manifestar-se *Sem Contato Físico*, englobando as seguintes modalidades:

- Assédio sexual: caracteriza-se por propostas de contato sexual, utilizadas através da posição de poder do agente sobre a vítima (no exercício de sua atividade

²⁴ Definição atualizada de acordo com as modificações realizadas no Código Penal de 2009.

²⁵ Segundo dicionário Aurélio, lascívia significa libidinagem, sensualidade; grande inclinação para a luxúria.

²⁶ Definição atualizada de acordo com as modificações realizadas no Código Penal de 2009.

laboral, cargo ou função)²⁷, que é chantageada e ameaçada pelo agressor, visando desta forma obter vantagem ou favorecimento sexual.

- Telefonemas obscenos: são ligações telefônicas geralmente praticadas por adultos (em grande medida do sexo masculino), podendo gerar ansiedade na criança, adolescente e sua família por trazerem a tona, temáticas com discursos sexualizados.
- Abuso sexual verbal: são atos que ocorrem através de conversas abertas sobre atividades sexuais destinadas a despertar o interesse da criança ou do adolescente ou a chocá-los.
- Exibicionismo: é o ato de mostrar os órgãos genitais ou de se masturbar diante da criança ou adolescente.
- Voyeurismo: é o ato de observar fixamente atos ou órgãos sexuais de outras pessoas, quando elas não desejam serem vistas, obtendo assim satisfação sexual com essa prática.

Vários são os fatores que determinam o abuso sexual, tais como questões culturais (incesto, o uso do corpo feminino como objeto de desejo e prazer), de relacionamento (dependência afetiva ou social entre membros da família) o que pode colaborar para a dificuldade da notificação do fato perpetuando o *“muro do silêncio”*, pois estas situações reportam a questões de sexualidade, seja da criança e do adolescente e da complexa dinâmica familiar em que normalmente está inserida. Vale destacar que na grande maioria dos casos, o suposto abusador é uma pessoa que a criança e o adolescente conhecem, confia e ama, ou seja, um membro da família ou responsável por estes, que abusa de uma determinada situação de poder, dependência afetiva e/ou econômica destes sujeitos.

O abuso sexual, neste sentido deve ser analisado segundo OSÓRIO (2005) na perspectiva de “relações sociais de gênero como relações de poder”, tendo como questão central a dominação de gênero e a causalidade existente entre sexualidade e a sua construção social. Deve ainda considerar de que forma o contexto histórico influencia na configuração das representações e valores sociais, bem como os mecanismos que mediam a cultura dominante voltada à construção da identidade feminina e masculina; e o exercício de sua sexualidade.

²⁷ Definição atualizada de acordo com as modificações realizadas no Código Penal de 2009.

Azambuja (2006) destaca que segundo vários autores os casos de abuso sexual ocorrem principalmente na esfera familiar - cerca de 80% são praticados por membros da família ou por pessoa confiável, apresentando-se cinco tipos de relações incestuosas: pai-filho, irmão-irmão, mãe-filho, pai-filho e mãe-filho, sendo possível que o mais comum seja irmã-irmão; o mais relatado é entre pai-filha (75% dos casos), porém o mais patológico destes é o entre mãe-filho, frequentemente relacionado com psicose.

Vários são os reflexos da violência sexual intrafamiliar e dentre estes está à suspensão ou destituição do poder familiar (apontados nos artigos 1.637 e 1.638 do Código Civil; e art.22 do ECA), que se dá como atribuição do Ministério Público, ou a quem tenha o legítimo interesse na ação.

Neste aspecto há que se levar em conta que a retirada da criança/adolescente de seu convívio familiar (em casos de violência intrafamiliar) deve ser a última medida a ser tomada, tendo em vista que a convivência familiar deve ser respeitada como direito fundamental estabelecido na Constituição de 1988, bem como no ECA - 1990 e no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária de 2006. Sendo assim, tal proposta deve apenas ocorrer nos casos onde houver a impossibilidade de afastamento do abusador da moradia comum, hipótese onde a criança precisa ser informada sobre os motivos de seu afastamento para que não se sinta culpada e abandonada.

De acordo com Azambuja (2006), a violência sexual cometida contra crianças e adolescentes, através da pedofilia, de atos violentos de abuso sexual, ou por incesto, por estarem presentes no âmbito familiar, ou seja, na esfera privada, acabam trazendo no seu bojo a características de *sigilo e negação*. Tais aspectos serão revestidos como *síndrome do segredo* para a criança/adolescente e sua família; e *síndrome de adição* para o abusador (abusador = adito; criança = droga).

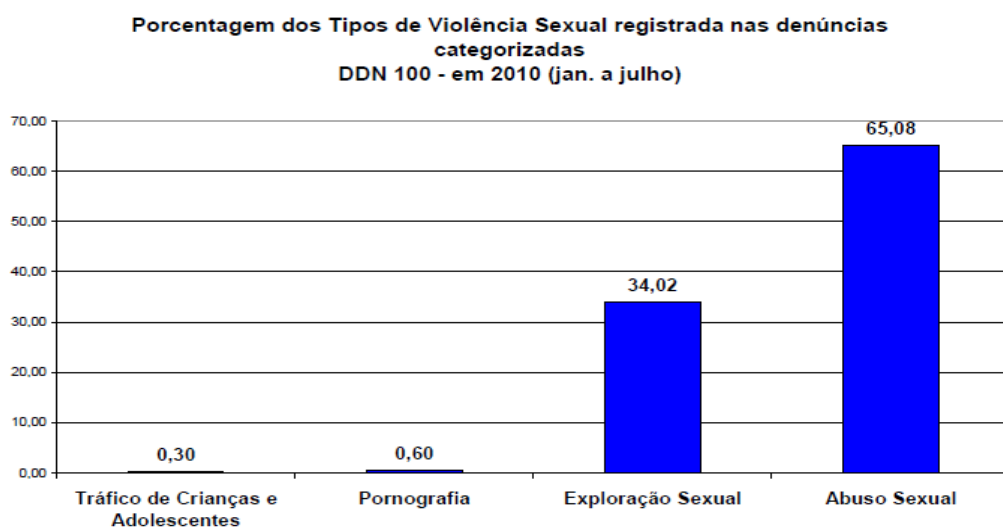
Segundo Furniss (1993), dois aspectos se apresentam interligados em caso de abuso sexual infantil, a *Síndrome de Segredo* e a *Síndrome de Adição*. A *Síndrome de Segredo* é diretamente relacionada com a psicopatologia do agressor que, por gerar intenso repúdio social, tende a se proteger em uma teia de segredo, mantido à custa de ameaças e barganhas com a vítima. A *Síndrome de Adição* é caracterizada pelo comportamento compulsivo do descontrole de impulso diante do estímulo gerado pela criança, ou seja, o agressor, por não se controlar, usa a criança para obter excitação sexual e alívio de tensão, gerando dependência

psicológica e negação da dependência. Outra variável importante para a manutenção do segredo é, segundo Gabel (1997), a *Síndrome de Acomodação* da criança, que, por perceber que sua opção é “ter” que aceitar e sobreviver à violência sexual, acaba se adaptando à situação de violência. Tal “concessão” pode gerar uma inversão de valores morais e alterações psíquicas prejudiciais à personalidade. (CARNEIRO, 2007, p: 39)

Assim, tais características funcionam como um facilitador para que a família seja interpretada como “um bom meio natural”, encobrindo as verdadeiras faces da violência (sexual, física, psicológica, negligência, entre outras) que ocorrem dentro desta dinâmica social.

Nesta assertiva percebemos que nos casos de violência sexual intrafamiliar praticados contra crianças e adolescentes, há uma forte presença de conflitos em relação às fronteiras intergeracionais, pouco respeito pelas fronteiras do espaço físico na família, privacidade e pertences destes membros, bem como a falta de construção de limites nas funções estabelecidas socialmente (pai x mãe x filhos), demarcando um traço forte na configuração dos novos arranjos familiares na contemporaneidade. Este fato se traduz nos números abaixo:

Gráfico 5: Violência Sexual Contra Criança e Adolescente Notificada



Fonte: Relatório do Disque Denúncia 2012

A questão da violência sexual contra crianças e adolescentes também apresenta, conforme já relatamos contornos diferentes de acordo com as regiões do país, o que deve ser considerado tanto pelas suas características, como no caso do Nordeste e sua relação com o número alto de casos de exploração sexual, muito relacionados com a questão do turismo; como no caso dos altos índices de negligência, violência física e psicológicas encontrados no Sudeste e Nordeste, apontando para a questão da desigualdade social bem presente nestas regiões, conforme nos aponta as estatísticas abaixo.

Quadro 3: Violência Sexual Contra Criança e Adolescente de acordo com as Unidades Federadas e Regiões do País

Total de Registros dos Tipos de Violência por Unidade Federada (UF) e Região Período: 2010 (janeiro a julho)						
UF/Região	Exploração Sexual	Negligência	Pornografia	Tráfico de Criança e Adolescente	Violência Física / Psicológica	Abuso Sexual
AC	9	16	0	0	23	15
AM	60	152	0	0	235	103
AP	9	12	1	0	25	15
PA	109	198	2	4	253	215
RO	27	67	1	0	84	62
RR	2	3	0	0	11	8
TO	25	36	0	0	42	39
Total Região Norte	241	484	4	4	673	457
AL	44	97	1	0	142	104
BA	316	559	2	1	789	612
CE	159	342	3	2	397	233
MA	110	230	1	0	350	203
PB	81	103	0	1	147	88
PE	150	269	2	2	336	210
PI	38	113	0	0	154	97
RN	125	215	0	0	297	184
SE	36	43	1	0	53	41
Total Região Nordeste	1.059	1.971	10	6	2.665	1.770
ES	71	88	2	1	112	122
MG	142	341	3	1	409	331
RJ	216	698	2	2	900	488
SP	242	960	6	2	1051	543
Total Região Sudeste	671	2.087	13	6	2.472	1.484
PR	128	244	1	3	234	189
RS	118	300	6	0	373	251
SC	55	175	1	1	201	146
Total Região Sul	301	719	8	4	808	586
DF	25	141	1	0	193	122
GO	90	166	1	1	202	150
MS	53	106	0	1	114	91
MT	36	84	0	0	77	70
Total Região Centro-Oeste	204	497	2	2	586	433
UF Não Informada	2	11	7	0	5	11
Total geral Brasil	2.478	5.769	44	22	7.209	4.741

Fonte: Relatório do Disque Denúncia 2012

Tal como nos aponta a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) acreditamos que uma ação que dê conta das diversas facetas expressas nos casos de violência sexual perpetrados contra crianças e adolescentes, deve incluir um atendimento integral e levando em conta todos os atores em questão: a família, a vítima e o autor da violência (suposto agressor), para que de modo integrado, ou seja, a família enquanto matricialidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS possa ser vista em sua totalidade, garantindo um atendimento integral aos seus entes e promovendo o acesso a todos os seus direitos (levando em consideração suas demandas objetivas e subjetivas).

Dando continuidade às análises do fenômeno ora estudado, em relação a Exploração Sexual Comercial esta se caracteriza pela relação sexual da criança e do adolescente com adultos, mediada por dinheiro ou “troca de favores”. A criança e o adolescente são tratados como objeto sexual ou mercadoria, o que para a Organização Internacional do Trabalho – OIT é considerada com uma das cinco piores formas de trabalho infanto-juvenil.

A exploração sexual de criança e do adolescente compreende as seguintes formas, Exploração Sexual Comercial e/ou Prostituição Infanto-juvenil, Pornografia, Tráfico e Turismo Sexual:

- Exploração Sexual Comercial: A Exploração Sexual Comercial também pode ser definida como Prostituição Infanto-juvenil (definição esta que leva em consideração a utilização do termo no cenário internacional), entendendo-a pela atividade onde crianças e adolescentes são convidadas a praticarem atos sexuais com o próprio aliciador ou com clientes. O Brasil prefere adotar a nomenclatura “exploração sexual comercial” em detrimento da “prostituição infanto-juvenil”, por entender que o ato de prostituição é uma atividade laboral, reconhecida formalmente em nosso país, e que incide na decisão do indivíduo adulto em vender o seu corpo em troca de remuneração, o que não ocorre no caso de crianças e adolescentes, que não possuem condições subjetivas para tais decisões, ou seja, parte da premissa garantia de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, onde coloca o foco na criança que é explorada, mas deve deixar de ser.

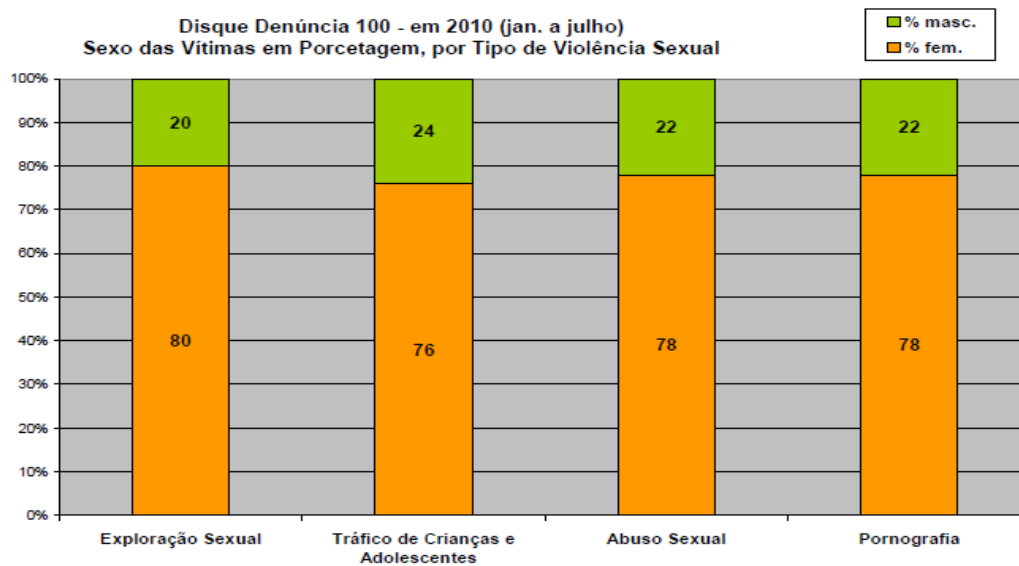
- Pornografia: é conhecida como a prática de exposição de crianças e adolescentes para obtenção de lucro financeiro, seja através de relações sexuais ou expondo seus genitais;
- Tráfico: caracteriza-se pela venda de crianças e/ou adolescentes para outras cidades, estados, ou países, visando propósitos sexuais e/ou comercialização de órgãos;
- Turismo Sexual: são denominados aqueles esquemas de exploração de crianças e adolescentes voltados para o turismo estrangeiro ou mesmo nacionais (também conhecido como pornoturismo).

Sabemos que a questão da exploração sexual de crianças e adolescentes é um tema que nos traz bastantes desafios de intervenção, pois remonta nossas origens históricas sendo durante muito tempo tratada por descaso por nossas autoridades, diante dos casos de adoção internacional que se propagavam em várias denúncias de tráfico de crianças para fins de práticas sexuais e trabalho escravo (da mesma forma como ocorria com as mulheres).

No Brasil, as crianças eram alvo fácil dos criminosos até meados da década de 90 por falta de rigor em processos de adoção internacional. A prática passou a ser coibida a partir da efetivação das Comissões Judiciárias de Adoção Intencional, criadas pelos Tribunais de Justiça nos estados, sob inspiração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Entretanto, há indícios de que não houve redução no tráfico de adolescentes, principalmente do sexo feminino, para fins de exploração sexual dentro do Brasil. (CECRIA/PESTRAF, 2002, p.64)

Esses dados relatados podem ainda ser verificados atualmente, conforme nos aponta a tabela abaixo, onde a prática de exploração sexual e tráfico de crianças e adolescentes ainda apresenta altos índices (cerca de 80%), com destaque para o gênero feminino, o que demonstra que as legislações, mecanismos e ferramentas utilizadas para o enfrentamento destas formas de violência precisam ser aprimorados para que busquem uma maior eficácia e efetividade das ações:

Gráfico 6: Violência Sexual Contra Criança e Adolescente de acordo com o Sexo



Fonte: Relatório do Disque Denúncia 2012

A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes tem sido uma temática que tem recebido um tratamento diferenciado pelos movimentos sociais, organizações internacionais, organizações não-governamentais e até da mídia, entendendo que toda relação sexual praticada com crianças e adolescentes por um adulto, perpassa por uma violação de direitos e exercício exacerbado do poder – configurando assim uma relação de abuso ou exploração.

Neste caso, leva-se em consideração (numa perspectiva de direitos humanos e direitos da criança e do adolescente) não só a proteção das crianças e adolescentes, mas o respeito a sua condição de sujeito em desenvolvimento e que para tal necessita manter sua integridade física e sexualidade desenvolvida de forma natural e saudável.

Seguindo esta análise, Leth (2005) aponta que existem alguns fatores que determinam a entrada de crianças e adolescentes para a prática de exploração sexual, dentre eles estão:

1 – a pobreza, como condicionante da ausência de acesso aos serviços públicos como educação, saúde, habitação, que as tornam mais expostas à ruptura dos laços

familiares e as deixando-as desprotegidas e mais vulneráveis à exploração sexual comercial;

2 – o segundo fator seria “o poder e falta de poder”, já salientado neste estudo, onde a relação sexual em nossa sociedade acaba sendo uma forma de satisfação sexual de uma pessoa, em vez de uma relação entre dois parceiros. Caracteriza-se assim a repressão feminina e o controle de sua sexualidade, definindo assim as relações entre homens (mais poderosos) e mulheres (mais submissas);

3 - a falta de informação dos pais a longo prazo sobre as consequências que envolvem as práticas de exploração sexual, também aparece como terceiro fator;

4 – outro ponto a ser destacado refere-se à relação de crianças como “commodities”, promovendo a sua venda;

5 – o consumismo, também aparece nesta lista de fatores, quando crianças e adolescentes buscam acesso a bens materiais, incapazes de serem providos por suas famílias;

6 – a cultura machista que estabelece que as mulheres devem preservadas para o casamento (resguardando sua pureza e inocência), ao passo que os homens são incitados a exercerem sua sexualidade (o quanto antes) com trabalhadoras domésticas e do sexo (prostitutas);

7 – outro destaque se dá para o abuso sexual de crianças na esfera privada, ou seja, crianças e adolescentes que foram abusados dentro de suas lares ou família, acabam buscando a rua como rota de fuga da violência e adentram na prática de exploração sexual;

8 – o tabu que envolve a exploração sexual, também aparece como um determinante, pois há uma grande dificuldade em se tratar do assunto sexualidade, como crianças e adolescentes, que em vários contextos e realidades (principalmente as mais pobres e vulneráveis) acabam considerando o abuso sexual como uma prática normal;

9 – o penúltimo fator se coloca sobre a ausência de conhecimento a respeito das necessidades das crianças e adolescentes;

10 – o último fator, destaca os diversos arranjos familiares e os conflitos nelas presentes, contribuindo para a entrada destes sujeitos na exploração sexual comercial.

O que destacamos nas análises de Leth (2005) e de Landini (2011) fazem conexão com a Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente (1989), que ressalta que “a criança, em virtude de sua falta de maturidade física e mental, necessita proteção e cuidados especiais, inclusive a devida proteção legal, tanto antes quanto após seu nascimento”.

Neste caso, quando falamos de crianças e adolescentes temos que levar em conta seres em desenvolvimento, sujeitos de suas próprias histórias e que devem ser respeitados a partir de seus valores e histórias de vida.

A partir daí compreenderemos que a exploração sexual de crianças e adolescentes é um fenômeno complexo, que não se restringe apenas ao exercício exacerbado do poder adultocêntrico, mas que deve se entendido pela combinação de vários fatores como o uso da força e poder, manipulação, pobreza e desigualdade social, uso abusivo de drogas, consumismo, negligência e abuso sexual intrafamiliar, homossexualismo, ausência de políticas sociais e violência estrutural, necessidade de viver experiências sexuais, influência de seus pares, bem como o sentimento de responsabilidade com sua família.

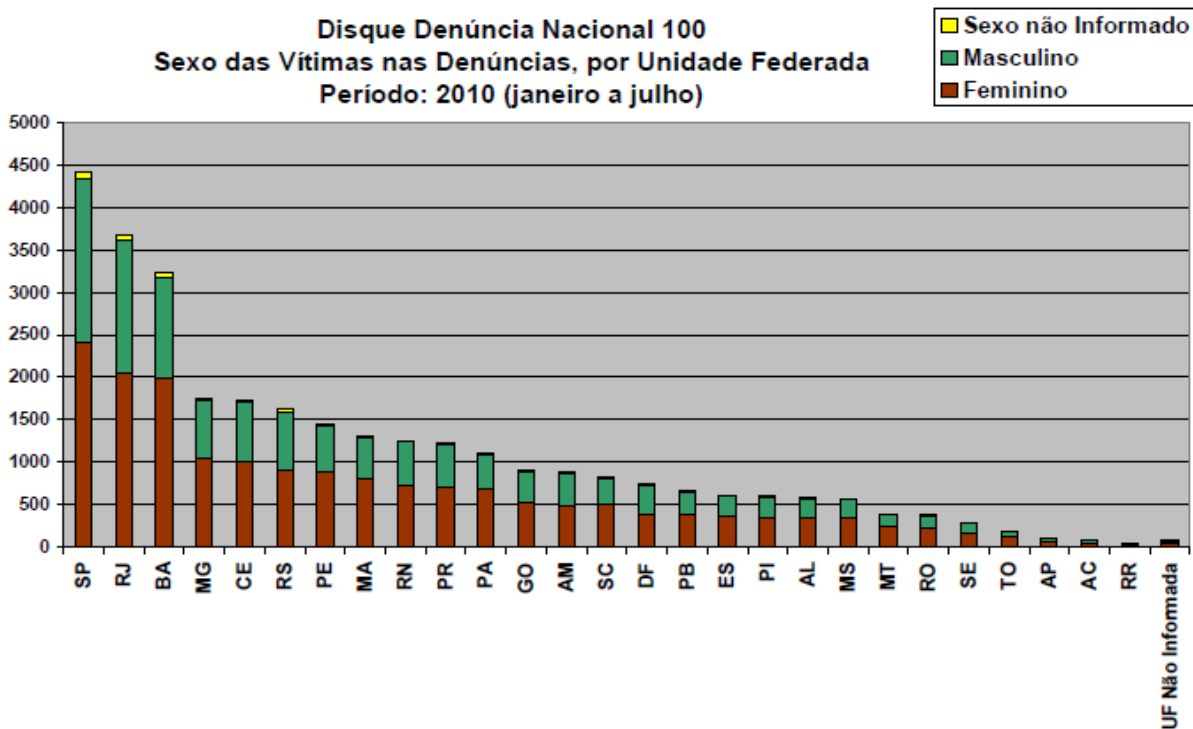
Outra questão que merece destaque neste estudo refere-se à exploração sexual dos meninos que para além das questões econômicas, sociais, aparece também o aspecto da homossexualidade e homofobia. Isto porque os meninos homossexuais não conseguem inserção no mercado de trabalho e ainda sofrem com a hostilidade da sociedade e de seus familiares.

Sabemos que apesar de a rua se constituir um ambiente de alto risco de violência por “clientes”, “marginal”, “policial” e alguns membros da sociedade em geral – estes também são vítimas de violência física e outras “[...] nas mãos de seus pais e irmãos mais velhos, que aceitam sua homossexualidade” (DAVIDSON, 2010, p.50).

Essas informações podem ser verificadas na tabela abaixo, onde já se demonstra um certo aumento do número de caso de violência sexual cometidos contra os meninos,

principalmente em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia, locais onde as estatísticas apontam também para um crescimento da exploração sexual deste grupo. Vejamos:

Gráfico 7: Violência Sexual Contra Criança e Adolescente de Acordo com o Sexo e Região



Fonte: Relatório do Disque Denúncia 2012

Segundo Barros (2005, p: 52) apud Pestraf, existe um perfil das adolescentes que são comercializadas para tráfico de exploração sexual. Este se apresenta da seguinte forma:

1. Composição étnica: a maioria é de "afrodescendentes" (negras e morenas);
2. Pertencem a classes populares;
3. Possuem baixa escolaridade;
4. Habitam espaços urbanos periféricos;
5. Moram com algum familiar;
6. Originam-se de municípios de baixo desenvolvimento sócio-econômico;

7. Sofreram algum tipo de violência, seja *intrafamiliar* (abuso sexual, estupro, sedução, atentado violento ao pudor, abandono, negligência, maus tratos, dentre outros), seja *extrafamiliar* (os mesmos e outros tipos de violência em escolas, abrigos, em redes de exploração sexual e em outros tipos de relações);
8. São de famílias que apresentam quadros situacionais difíceis (violência social, interpessoal e estrutural) vulneráveis frente à fragilidade das redes protetoras (Família/Estado/Sociedade);
9. Estão em situação de prostituição.

Tais informações envolvem um conjunto de fatores que corroboram os estudos de vários autores no sentido de que a maioria dos casos de crianças e adolescentes em situação de exploração sexual comercial no Brasil se estabelece pela característica de violência doméstica intrafamiliar, desigualdade social e pobreza extrema (ou condições socioeconômicas precárias, desemprego, e etc.) de nossa realidade social, situação que permeia grande parte das famílias destas meninas vitimizadas (mas não pode ser considerada como único determinante, já que devem também ser considerados os aspectos sociais, políticos e culturais), que sem um aporte de proteção social pelo Estado, mascaram e por vezes “consentem” a violência sofrida por seus filhos, conforme se constata nos dados abaixo ²⁸:

A ministra de Desenvolvimento e Combate à Fome, Tereza Campello, anunciou nesta terça-feira (3/5/13) que o Brasil tem 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, o que representa 8,5% da população. A identificação de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza foi feita pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE) a pedido do governo federal para orientar o programa “Brasil sem Miséria”, que será lançado, segundo Campello, nas próximas semanas pela presidente Dilma Rousseff. (...) De acordo com o IBGE, do contingente de brasileiros que vivem em condições de extrema pobreza, 4,8 milhões têm renda nominal mensal domiciliar igual a zero, e 11,43 milhões possuem renda de R\$ 1 a R\$ 70. Ainda segundo o levantamento, a grande maioria dos brasileiros em situação de miséria é parda ou negra, tanto na área rural quanto na área urbana. “Na área urbana, quanto maior é a renda da população maior é o contingente de população branca. Quanto menor a renda maior a população parda e negra. O mesmo acontece na área rural, quanto menor a faixa de renda, maior a proporção de cor negra ou parda”, disse o presidente do IBGE. Segundo o IBGE, 46,7% das pessoas na linha de extrema pobreza residem em área rural, apesar de apenas 15,6% da população brasileira morarem no campo. O restante das pessoas em condição de miséria, 53,3% mora em áreas urbanas, onde reside a maioria da população - 84,4%. A região Nordeste concentra a maior parte dos extremamente

²⁸ Entrevista realizada pela ministra do Desenvolvimento e Combate a Fome Teresa Campello ao Jornal G1. A íntegra das informações pode ser acessada em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/05/brasil-tem-1627-milhoes-de-pessoas-em-situacao-de-extrema-pobreza.html>

pobres - 9,61 milhões de pessoas ou 59,1%. Destes, a maior parcela (56,4%) vive no campo, enquanto 43,6% estão em áreas urbanas. A região Sudeste tem 2,72 milhões de brasileiros em situação de miséria, seguido pelo Norte, com 2,65 milhões, pelo Sul (715,96 mil), e o Centro Oeste (557,44 mil). (www.g1.com – acesso em 23/07/13 as 13:21)

Por se tratar de um tema delicado, complexo e que permeia o imaginário social das pessoas, uma vez que a violência intrafamiliar, principalmente a sexual, implica na violação dos direitos (e da construção da sexualidade) de crianças e adolescentes através de tabus sociais como o incesto, o assédio sexual e a, exploração sexual comercial esta discussão causa grande desconforto na família e na sociedade de forma geral (entre os próprios profissionais e autoridades envolvidas nestas questões) que muitas vezes corroboram discursos e práticas voltadas a estigmatização e simbolismos sobre o controle do corpo sexual feminino e de valores ainda determinados por uma sociedade conservadora. Tal fato pode ser analisado na matéria baixo:

MPF recorre ao Supremo contra absolvição de acusados de exploração sexual de menores: réus foram inocentados da acusação pelo STJ sob o argumento de que as meninas já eram “corrompidas” e que a lei não pune a figura do “cliente ocasional”. O Ministério Público Federal recorreu (Recurso Extraordinário 820018/MS), no dia 30/06, ao Supremo contra decisão do Superior Tribunal de Justiça que considerou inexistente o crime de exploração sexual previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sob o fundamento de as meninas já serem “prostitutas reconhecidas”. Segundo o acórdão do STJ, o crime de exploração sexual, previsto no artigo 244-A do ECA, não abrange a figura do “cliente ocasional”, diante da ausência de exploração sexual nos termos da definição legal, e da ausência da figura do explorador, também conhecido como “cafetão”. (...) O CASO – Na primeira instância da Justiça Estadual do Mato Grosso do Sul, foram condenados Luiz Otávio Flores da Anunciação e José Luiz Barbosa por crimes previstos nos artigos 241 (venda ou exposição à venda de material pornográfico envolvendo crianças ou adolescentes) e 244-A (exploração sexual) do Estatuto da Criança e do Adolescente. Os condenados recorreram ao Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (TJ/MS), alegando, entre outras razões, que não existia o crime de exploração sexual em razão de as meninas já serem garotas de programa. O Tribunal reformou a condenação em relação ao crime de exploração sexual, acatando a alegativa de as vítimas já estarem “corrompidas”, mantendo, no entanto, a condenação pelo crime previsto no artigo 241 do ECA. Fonte: <http://www.prr3.mpf.gov.br/ntc/content/view/32/9/acesso> em 11/04/2012 as 16h27min)

Face ao exposto, torna-se importante que seja considerado neste debate sobre a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, a necessidade da produção de cursos de capacitação, seminários e fóruns de debate destinados aos diversos operadores do Sistema de Garantia de Direitos - SGD que em suas diversas funções

devem compreender os diferentes significados que a exploração sexual pode obter, levando em consideração seus aspectos objetivos e subjetivos, (pois sabemos que a exploração sexual não é praticada só por meninas) para que se rompa com práticas retrógradas, baseadas em conceitos discriminatórios, sexistas, moralistas que alijam os direitos preconizados pelo ECA e pela PNAS/SUAS e não a reconhecem como crime.

A exploração sexual é uma violência sistemática que se apropria comercialmente do corpo como mercadoria para auferir lucro. Mesmo inscrito como 'autônomo' sem intermediários, o uso (abuso) do corpo em troca de dinheiro configura uma mercantilização do sexo e reforço dos processos simbólicos, imaginários e culturais machistas, patriarcais, discriminatórios, autoritários aqui analisados. (FALEIROS, 1998, p.12)

Sabemos que a questão da exploração sexual comercial no Brasil ainda precisa de um olhar minucioso sobre o fenômeno, principalmente porque várias fontes indicam o Brasil como uma das principais rotas de tráfico internacional de crianças e adolescentes caracterizando no desaparecimento de quase um milhão de crianças e adolescentes no país, trazendo olhares diversos para o assunto como algumas novelas da Rede Globo de Televisão²⁹ que deram destaque ao assunto.

Desta feita, precisamos ter um olhar mais minucioso para um problema que existe hoje em nossa sociedade, isto é, a tendência que vimos encontrando em alguns técnicos e no Estado de confundir casos de *violência estrutural* que são provocados pelas expressões da questão social e que tem como grandes violadores de direitos nossos governantes (Estado) - com a questão da negligência e do abandono familiar, culpabilizando as famílias pobres por seus "insucessos", sem atentar para uma análise mais ampla da realidade social que apreendem - tal qual o fenômeno da pobreza e desigualdade social que assolam o nosso país, já apontadas anteriormente.

Reiteramos, que as estatísticas da violência intrafamiliar (principalmente a violência física e a negligência) no Brasil nos apontam que apesar de assolar todas as

²⁹ A novela Explode Coração de 1995-1996 até o seu final ajudou a encontrar 64 crianças desaparecidas. O mesmo apelo ao desaparecimento de crianças tem sido feito na novela Amor Eterno Amor, da autora Elizabeth Jimm, em 2012. Mais recentemente a Novela "Salve Jorge" em 2013, também explorou como tema central a questão do tráfico de adolescentes e mulheres para o exterior, dando grande visibilidade ao fenômeno da exploração sexual como um dos determinantes da questão social.

classes sociais, suas maiores vítimas (principalmente as letais) possuem classe, raça e gênero, conforme já salientamos.

Isto porque segundo índices do Relatório de Homicídios na Adolescência no Brasil – IHA (UNICEF, 2010), a violência física manifesta-se na maioria dos casos de violações, tendo as crianças e adolescentes do sexo masculino e negros seu maior público; estando as crianças e mulheres entre aqueles indivíduos que mais sofrem com a violência doméstica intrafamiliar (com destaque a sexual).

Vale ressaltar que, conforme já salientado, são as mães aquelas que mais praticam os atos violentos (violência física e negligência) entre crianças e adolescentes (com destaque para os do sexo masculino). Segundo nos informa ainda a OMS (2002), isto decorre porque são as mães as pessoas responsáveis por estes sujeitos e por estarem mais próximas, desempenhando suas funções de “cuidado e maternagem”, tendem a reprodução de castigos físicos através de atos agressivos, estimulando assim o desenvolvimento de um comportamento masculino e agressivo, esperado pelos meninos, em nossa sociedade ocidental.

No conjunto de todos os municípios com mais de 100.000 habitantes, 2,67 em cada 1.000 adolescentes com doze anos de idade morrem vítima de homicídio antes de completar os 19 anos. Desta forma, estima-se que serão perdidas quase 33.000 vidas de adolescentes num período de sete anos, se as condições de 2007 não mudarem. Entre as diferentes regiões, é o Nordeste que apresenta um quadro mais grave. As análises de risco revelam que a violência letal contra adolescentes é um fenômeno doze vezes mais provável contra indivíduos de sexo masculino, comparados com aquele contra as mulheres, e quatro vezes mais provável contra negros do que contra brancos. (p: 69)

Contudo, na atualidade temos visto a construção de vários ordenamentos legais em contextos nacionais³⁰ e internacionais que venham coibir a prática de maus tratos físicos destinados à “educação” de crianças e adolescentes como forma de expressão cultural em vários contextos sociais, que em diversos momentos recorrem a “cultura da

³⁰ Além do ECA, alguns instrumentos de legitimação desta legislação vem sendo criados para dar conta dos maus tratos de crianças e adolescentes no Brasil, tais como Projeto de Lei – PL 7672/10, também chamado “Lei da Palmada”, que reitera que castigos físicos não podem ser tolerados como práticas educacionais.

palmada” como forma de ensinamentos. Entretanto, tais comportamentos não se mantêm apenas no “caráter disciplinador” da palmada, mas costumam incluir espancamentos e outros atos que podem levar a circunstâncias letais.

O caráter “educativo” que envolve tais ações constitui um processo construído socioculturalmente. Esta prática é geralmente utilizada com a justificativa de que as punições físicas são a melhor, ou a única forma, de educar; e que tais “castigos” constituem um importante instrumento de correção, um recurso educativo, pois só assim as crianças podem ser educadas e moldadas nos princípios socialmente instituídos; também seria a única forma de estabelecer limites precisos. A privação de meios alternativos educacionais contribui para a utilização ainda deste meio “educativo”, presente em diferentes camadas sociais e são culturalmente aceitos. A transformação destas condutas passa por uma transformação societária que também deve ser respeitosa com seus cidadãos, que tenha como pressuposto básico a educação para a dignidade humana. (BARROS, 2005, p.55)

Finalizando este debate, ressaltamos a importância de atentarmos para a questão da violência doméstica fatal - conceito que foi introduzido recentemente na literatura sobre violência - e que pode ser compreendida como a violência praticada pela família contra seus filhos (as) e/ou crianças e adolescentes, cuja consequência final é a morte.

Tem sido denominada, impropriamente, de infanticídio (quando a vítima é um bebê em suas primeiras horas de vida), assassinato Infantil (homicídio de crianças no lar ou fora dele), ou filicídio (morte dos filhos praticada por pais consangüíneos ou por afinidade). A impropriedade desses termos decorre do fato de serem:

1. parciais, não cobrindo todo o espectro de vítimas e/ou agressores;
2. genéricos, misturando, por vezes, sob uma mesma rubrica, mortes ocorridas dentro e fora da família, ou ainda, conceituações médicas com outras de caráter legal;
3. camuflar dores da violência subjacente às ações ou omissões fatais praticadas em família (LACRI/USP, 2007 p.78)

Esta forma de violência vem sendo muito explorada pela mídia e causa grande apelo e comoção na população, principalmente quando envolvem casos de violência contra crianças da classe média e alta, trazendo à tona discussões como a alteração do

Código Penal (discussão da pena de morte), no ECA (discussão sobre a redução da maioridade penal), entre outras.

Desta feita, para a inclusão de questões que encobrem a violência sexual contra crianças e adolescentes na agenda pública, torna-se necessária a efetivação de um conjunto de políticas públicas voltadas para o reconhecimento dos direitos desta parcela da população que se encontra em pleno desenvolvimento, já sinalizadas pela Constituição Federal de 1988, pelo SUS (1998), pelo ECA (desde 1990), pelo SUAS (2005) e PNCFC (2006), dentre outros.

Há também que se investir na formação de equipes multidisciplinares especializadas que compreendam os diferentes fenômenos que encobrem a violência intrafamiliar perpetrada, as questões de gênero suscitadas, os determinantes estruturais que apontam um nexo causal, favorecendo a superação da situação da violação de direitos, a reparação da violência vivida, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a construção de rede de proteção social para as famílias vitimizadas, a potencialização da autonomia e o resgate da dignidade e cidadania dos diversos sujeitos envolvidos neste processo.

Somente com este conjunto de ações, poderá se evitar que novas formas de violência se estabeleçam, possibilitando a construção de uma sexualidade “natural” para crianças e adolescentes, visando assim à implementação de políticas sociais preconizadas pelo Estado, que atendam as demandas postas por estes sujeitos e suas famílias e os determinantes legais de garantia de direitos para estes sujeitos, como aquelas preconizadas pela PNAS/SUAS.

1.4 – Os Direitos Humanos da Criança e do Adolescente no Brasil e a Questão da Violência Sexual

A temática violência, e suas diversas expressões, de forma geral, têm estado presente em vários estudos apresentados por Wierviorka (1997), Arendt (1999), Adorno (2002); Bauman (2005); Barros (2005); Chauí (2008) Chenais (2009) e vem

demonstrando o aumento deste fenômeno e conseqüentemente dos atos violentos produzidos pela sociedade contemporânea.

Tal perspectiva tem dado a esta temática um “tratamento especial”, inserindo-a como um conceito central, reiterando seu aspecto de complexidade e multiplicidade dentro de uma sociedade contemporânea onde sua expressão se dá sob diferentes perspectivas (sem uma causa visível), e se expande em diversos espaços, tais como nos mostra Arendt (1999, p. 95):

[...] os meios de comunicação social, nos espaços públicos e privados, nos bairros periféricos das grandes cidades, nas áreas excluídas e nas áreas integradas do espaço urbano, nos campos, nas instituições escolares, nos transportes, nas práticas esportivas de massa, (especialmente o futebol) nos processos eleitorais. Violência que cria um ambiente de medo e insegurança, e que suas diferentes expressões são encontradas nos espaços sociais. Estamos falando, portanto, de um processo de banalização da violência, possibilitando o fortalecimento de uma cultura da violência.

Esta cultura da violência, representada pela sua banalização, foge aos objetivos no qual a violência em vários aspectos era representada, como no final dos 1960 e anos 1970, onde esta obedecia a um código de luta política, expressa pelas práticas de libertação da nação, de luta contra os regimes ditatoriais, de resistência contra a exploração da massa dos trabalhadores.

De forma, contrária, a violência contemporânea, característica da era pós-moderna, apresenta uma ausência denexo entre seus objetivos legítimos e sua ação, criando um ambiente onde esta aparece como um fim em si mesmo, ou seja, deixando de ser uma ferramenta para alcançar um determinado objetivo³¹, sem uma motivação objetiva e em alguns casos, até com contornos lúdicos, dando a violência o aspecto de privatização, com orientações “infrapolíticas”, que se apresentam sob aspectos culturais, religiosos e outros – uma violência “metapolítica” (Dornelles, 2012).

³¹ Para Wierviorka (1997), a expressão da violência como um instrumento que visa um objetivo determinado, se constrói a partir de conjuntos organizados para sua prática, diferentemente da violência como um fim, que se apresenta sem justificativas e se coloca de maneira fragmentada, em diversos contextos sociais.

A violência passou a ser uma linguagem, uma expressão a ser utilizada em ambiente de “caos”, de fragmentação, de ruptura das referências existenciais, de flexibilização de todas as dimensões da vida, da modernidade líquida, expressando a incapacidade da era atual em ordenar e fazer funcionar sistemas de atores. A realidade passa, assim, a ser povoada por imagens de medo da violência e da insegurança. (DORNELLES, 2012, p.138).

Corroborando estas análises, consideramos que falar da violência em seu contexto contemporâneo, nos faz levar em consideração as diversas transformações sofridas pela sociedade, principalmente no contexto das relações internacionais e nas atuações do Estado como provedor social, das mudanças provocadas na sociedade e do individualismo que traz em seu bojo. Tais mudanças são perceptíveis com o fim a da Guerra Fria e o advento do processo de globalização neoliberal que produz uma generalização do fenômeno da violência.

Este fenômeno ocorre porque, de modo direto ou indireto, a violência se caracteriza nos processos de desigualdades causados por este sistema neoliberal que exclui e precariza a vida dos sujeitos, que leva ao aumento da miséria, pela retração do status de proteção social estatal, da mesma forma que produz uma fragmentação cultural e a difusão de uma cultura homogeneizada individualmente em torno do capital e de suas esferas de consumo, que tornam estes sujeitos incapazes de se manterem nas suas relações de produção e reprodução material, relações estas que os fixam no nível político ou público das relações sociais, constituindo-os como cidadãos.

A não garantia desta cidadania, leva as relações para o aspecto privado, da violência infrapolítica, que se expressa sem um vínculo político, como no caso da violência sexual, do racismo, da xenofobia, entre outras formas de violência que se colocam na atualidade e que não levam em consideração a condição humana e política dos sujeitos envolvidos preconizados nos direitos humanos.

É nesta correlação que objetivamos neste item trazer um breve panorama da relação entre violência sexual contra crianças e adolescentes na contemporaneidade e os direitos humanos no Brasil, apontando as lacunas que ainda existem quando se fala em violação de direitos de crianças e adolescentes e o real tratamento dado a esta questão.

Os direitos humanos podem ser concebidos como o conjunto de direitos e garantias de todo ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o abuso do poder do Estado e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

Os direitos humanos têm caráter peculiar no direito e nas relações internacionais por várias razões. Em primeiro lugar porque têm como sujeitos não os Estados, mas sim, no dizer de Norberto Bobbio, o homem e a mulher na qualidade de 'cidadãos do mundo'. Em segundo porque, pelo menos à primeira vista, a interação dos Governos nesta área não visa a proteger interesses próprios. Em terceiro, e indubitavelmente, porque o tratamento internacional da matéria modifica a noção habitual de soberania. (PINHEIRO, 2008, p. 2).

Sua gênese, do ponto de vista liberal, consolida-se em sua forma clássica a partir do ideário da Revolução Francesa de luta pelos direitos civis e políticos representados através das necessidades das classes trabalhadoras e as tensões geradas nas relações sociais do modo de produção capitalista.

Segundo Forti (2012) conformavam-se os direitos civis através das relações de troca de mercadorias firmadas pela relação de propriedade, como forma jurídica legitimada de apropriação privada dos meios de produção, da chamada mais valia, das demais mercadorias e do próprio Estado como garantidor da ordem. Em relação aos direitos políticos estes estavam voltados aos indivíduos burgueses e sua relação na participação na direção estatal, tal como o voto censitário.

Todavia, a partir do século XIX, outro contorno é dado à história (e ao domínio da burguesia, que perde seu poder), com as lutas e reivindicações dos diferentes extratos dos trabalhadores e principalmente representados pela força social revolucionária, que passam a lutar por melhores condições de vida e trabalho.

Estas manifestações vão legitimar a consecução e ampliação dos direitos sociais, através dos setores mais aliados da sociedade que em face da crise contemporânea do capital, principalmente a partir da segunda metade do século XX, passam a lutar pelos direitos de diversos grupos como “[...] a luta contra a discriminação racial, de gênero e idade, contra a tortura, pela diversidade sexual, pela preservação do meio ambiente e etc.

Enfim, são movimentos cujas conquistas esbarram na crise contemporânea do capital que, por meio do ideário neoliberal, opera significativos retrocessos face aos direitos dos trabalhadores” (FORTI, 2012, p. 265).

Nesta perspectiva, a discussão acerca de que todos os seres humanos possuem direitos e que estes devem se respeitados pelo simples fato de sua condição humana, é algo recente e se dá principalmente após a Segunda Guerra Mundial, já no século XX.

Segundo Pinheiro, (2008) a II Guerra Mundial e a sucessão de tragédias que se sucederam na segunda metade do século XX, levam a uma intervenção mais efetiva sobre o poder de destruição do homem, principalmente com o desenvolvimento e progresso da ciência e dos bens materiais e tecnológicos.

No momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que cruelmente se abole o valor da pessoa humana, torna-se necessário a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético de restaurar a lógica do razoável. (PIOVESAN, 2006, p.13).

Levando em consideração a história do Brasil, a luta pelo reconhecimento dos direitos humanos no decorrer de sua história se deu de forma bastante peculiar, remontando desde o nosso descobrimento e ocupação européia, as lutas e resistências dos nossos primeiros habitantes indígenas e mais tarde pelos negros africanos escravizados e demais imigrantes europeus (tais como os italianos, espanhóis, entre outros.).

Os 500 anos de Brasil foram marcados por inúmeras transformações no que se refere tanto à formação do Estado brasileiro como à constituição da sociedade civil. Com características peculiares e permeadas de fatores que conformaram a sociedade brasileira, os direitos [...] foram se constituindo a partir de uma realidade histórica particular, na qual transcorreram os períodos colonial, imperial, chegando ao republicano. (COUTO: 2004, p.76)

No caso do Brasil, a constituição de nossos primeiros direitos e especificamente do Estado de Direito no país se dá mais efetivamente, mesmo que ainda de forma precária, com a promulgação da Constituição Federal em 1824 e a partir daí a construção

do processo de geração dos direitos que se dá no âmbito da articulação no cenário internacional e na construção das diversas convenções internacionais.

Conformam-se assim as diferentes gerações de direitos, desde os direitos civis, reconhecidos no século XVIII, passando pelos direitos políticos, instituídos no século XIX, pelos direitos econômicos e sociais, datados do início do século XX e culminando com os direitos de solidariedade, que surgem no final da primeira metade do século XX (Aguinsky e Alencastro, 2006).

Entretanto, no caso da violência sexual intrafamiliar, este fenômeno esteve presente na história da humanidade e no caso do Brasil perdurou bastante tempo até o seu reconhecimento como um problema de expressão pública e de reconhecimento destes sujeitos na esfera dos direitos humanos.

Isto porque, conforme nos aponta Azambuja (2006), os relatos da história social da infância no Brasil, referindo-se ao tratamento dado à criança no período colonial, remontam que as mesmas não eram reconhecidas como cidadãos de direito, já que ainda durante as navegações que vinham de Portugal rumo ao nosso país nossos colonizadores traziam, em suas embarcações crianças “órfãs do rei” que eram submetidas a diversos tipos de violações de direitos tais como trabalhos físicos e danosos durante as longas viagens, eram submetidos aos abusos sexuais dos marujos violentos e demais tripulantes, além de serem descartadas ao mar como carga excessiva em casos de tempestades.

A efetivação do reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos na perspectiva dos direitos humanos, só terá maior legitimação no Brasil com a fundamentação de vários movimentos da sociedade civil em geral e mais tarde se consolidaram em marcos legais para a constituição dos direitos deste segmento.

Assim, no cenário internacional, com o decorrer do século XX, teremos marcos fundamentais para a inserção da infância e adolescência nos vários contextos societários, como a compleição de várias legislações e movimentos da sociedade em prol da defesa dos direitos da criança e do adolescente, como podemos destacar na cronologia a seguir:

Em 1919, a Sociedade das Nações cria o Comitê de Proteção da Infância, fazendo com que os Estados não sejam os únicos soberanos em matéria dos direitos da criança.

Em 1923, a Organização americana Save the Children, formula junto com a União Internacional de Auxílio à Criança a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, conhecida por Declaração de Genebra.

Em 26 de setembro de 1924, a Assembleia da então Liga das Nações, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas adota a Declaração de Genebra. A Declaração de Genebra é considerada na literatura mundial como o primeiro marco legal na constituição dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

No ano de 1927, durante a realização do IV Congresso Panamericano da Criança, dez países americanos - Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, Chile, Equador, Estados Unidos, Peru, Uruguai e Venezuela, subscrevem a ata de fundação do Instituto Interamericano da Criança, organismo destinado à promoção do bem-estar da infância e da maternidade na região.

Em 1934, a Sociedade das Nações aprova, pela segunda vez, a Declaração de Genebra e referencia suas ações para diversos países.

Em 1946, com o término da II Guerra Mundial, um movimento internacional se manifesta a favor da criação do Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, organismo das Organizações das Nações Unidas – ONU, que se apresenta até os dias de hoje, como referência na defesa e proteção dos direitos de crianças e adolescentes no cenário internacional.

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) proclama a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O documento é a base da luta universal contra a opressão e a discriminação, defende a igualdade e a dignidade das pessoas e reconhece que os direitos humanos e as liberdades fundamentais devem ser aplicados a cada cidadão do planeta. Os direitos humanos são os direitos essenciais a

todos os seres humanos, sem que haja discriminação por raça, cor, gênero, idioma, nacionalidade ou por qualquer outro motivo.³²

Em 1959, no dia 20 de novembro, é aprovada por unanimidade a Declaração dos Direitos da Criança, recomendando aos pais, a cada indivíduo, às organizações voluntárias, às autoridades locais e aos governos, a todos, enfim, no sentido de reconhecer e se empenhar para a concretização dos direitos e liberdades.

Condensada em dez princípios cuidadosamente elaborados e redigidos, a Declaração afirma os direitos da criança a proteção especial e a que lhe sejam propiciadas oportunidades e facilidades capazes de permitir o seu desenvolvimento de modo sadio e normal e em condições de liberdade e dignidade; o seu direito a um nome e a uma nacionalidade, a partir do nascimento; a gozar os benefícios da previdência social, inclusive alimentação, habitação, recreação e assistência médica adequadas; no caso de crianças portadoras de deficiência ou incapacitadas, o direito a receber o tratamento, a educação e os cuidados especiais exigidos por sua condição peculiar; a criar-se num ambiente de afeto e segurança e, sempre que possível, sob os cuidados e a responsabilidade dos pais; a receber educação; a figurar entre os primeiros a receber proteção e socorro, em caso de calamidade pública; a proteção contra todas as formas de negligência, crueldade e exploração; e a proteção contra todos os atos que possam dar lugar a qualquer forma de discriminação. (<http://www.scj.pe.gov.br/scjpe/sites/all/themes/zentropy/pdf/legislacao/Declaracao%20Direitos%20Crianca%20Genebra%201924.pdf>)³³

Vale ressaltar que este documento já sinaliza a ideia de que crianças e adolescentes devem ser considerados sujeitos de direitos e sua condição como seres humanos devem ser respeitadas, resguardando-os de qualquer forma de violência e violação de direitos de forma geral, contudo nenhum aspecto específico à violência sexual contra este segmento é feito.

- No ano de 1985 são criadas um conjunto de Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça, da Infância e da Juventude, conhecidas como Regras de Beijing – tais regras mostram a necessidade de especialização, por parte das organizações de aplicação da lei, em relação a este público. As regras explicitam que os serviços de justiça juvenil deverão ser sistematicamente desenvolvidos e coordenados,

³² Nesta declaração são sintetizados em 30 artigos, os ideais libertários e liberais da primeira fase da Revolução Francesa, da mesma forma que os direitos e liberdades das crianças e adolescentes estão implicitamente incluídos.

³³ Acesso realizado em 30 de maio de 2013.

visando o aperfeiçoamento e apoio a capacidade dos funcionários que trabalham nestes serviços, incluindo seus métodos, modos de atuação e atitudes. Aponta como destaque a necessidade de uma formação especializada para todos os encarregados da aplicação da lei que participam na administração da justiça juvenil, propiciando a implantação dos princípios específicos das Regras de Beijing, atuando nas esferas da prevenção e o controle da criminalidade juvenil.

- Em 1989, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança é adotada pela Assembleia Geral da ONU e aberta à subscrição e ratificação pelos Estados. A partir desta convenção em 1990 reúne-se a Cúpula Mundial de Presidentes em Favor da Infância e aprova-se o Plano de Ação para o decênio. Dentre os princípios consagrados pela Convenção sobre os Direitos da Criança, estão o direito à vida, à liberdade, as obrigações dos pais, da sociedade e do Estado em relação à criança e adolescente. Os Estados signatários ainda comprometem-se a assegurar a proteção destes sujeitos contra as agressões, ressaltando em seu artigo 19º o combate à sevícia, exploração e violência sexual.

Dentre os princípios gerais da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança destacam-se:

1– Participação – Neste princípio as crianças, como pessoas e sujeitos de direito, podem e devem expressar suas opiniões nas temáticas que lhes dizem respeito. Tais opiniões devem ser escutadas e levadas em conta na agenda política, econômica ou educacional de um país, criando-se um novo tipo de relação entre crianças e adolescentes e aqueles que decidem por parte do Estado e da sociedade civil.

2– Sobrevivência e Desenvolvimento – Sinaliza que as medidas que tomam os Estados-membros para preservar a vida e a qualidade de vida das crianças devem promover um desenvolvimento efetivo nos aspectos físico, espiritual, psicológico, moral e social, considerando suas aptidões e talentos.

3– Interesse superior da criança – Destaca que a tomada de decisões pelas instituições públicas ou privadas, autoridades, tribunais ou qualquer outra entidade acerca das crianças, devem levar em conta aquelas que lhes ofereçam o máximo bem-estar e qualidade de vida.

4– Não discriminação – Leva em consideração que nenhuma criança deve ser prejudicada por quaisquer motivos de raça, credo, cor, gênero, etnia, idioma, casta, situação ao nascer ou por ter algum tipo de deficiência.

- Ainda no cenário internacional em 1990 são elaboradas as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade – as Regras de Tóquio, que se caracteriza por um instrumento que trata de jovens infratores, em todos os estágios do processo. Formula princípios básicos para promover o uso de medidas não custodiais, bem como de salvaguardas mínimas às pessoas sujeitas às alternativas de encarceramento. Recomenda que o sistema de justiça penal disponibilize uma ampla variedade de medidas não privativas de liberdade, desde disposições pré-processuais até disposições pós-sentenciais, de maneira a propiciar uma maior flexibilidade que seja consistente com a natureza e gravidade do delito, com a personalidade e antecedentes do infrator, com a proteção da sociedade e para evitar o uso desnecessário do encarceramento. As medidas não custodiais vão de encontro ao objetivo principal do sistema de justiça juvenil: retirar as crianças e adolescentes, que venham a deparar-se com lei, do sistema de justiça penal e redirecioná-los à comunidade. As medidas devem, é claro, ser previstas na legislação nacional para que sua aplicação seja legal.

- Ainda em 1990, são implementadas as Diretrizes de Riad um conjunto de ações que se concentram na prevenção da delinquência juvenil mediante a participação de todas as camadas da sociedade. As diretrizes estão fundamentadas na crença de que a prevenção da delinquência juvenil é uma parte essencial da prevenção do crime na sociedade, definindo para isso o papel da família, da educação, da comunidade e da mídia para as massas, e ainda estabelece o papel e a responsabilidade da política social, da legislação, da administração da justiça juvenil, da pesquisa e desenvolvimento e coordenação de políticas.

Uma das premissas subjacentes das Diretrizes é de que a conduta do jovem que não condiz com as normas sociais gerais deve ser considerada como parte do processo de amadurecimento, que tende a desaparecer espontaneamente com a transição a idade adulta.

Diante desta gama de ações e documentos implementados no âmbito internacional para resguardar os direitos de crianças e adolescentes, o Brasil, por ser um

país signatário em várias destas intervenções, inicia nos anos 80 (com o fim do período Ditatorial no Brasil) seu protagonismo nos movimentos sociais em defesa e pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária, no que concerne ao reconhecimento dos direitos de cidadania da população.

O marco legal para este período é a promulgação da Constituição Federal de 1988, reconhecida pelo pioneirismo de constituição dos direitos humanos no país e pelos avanços que trouxe em suas concepções e forma de construção, imprimindo pela primeira vez no cenário nacional o viés democrático.

Retomando a discussão acerca do avanço obtido com a inclusão do artigo 227 na Constituição, cabe ressaltar que este constitui somente um primeiro passo, ainda que necessário, na estratégia dos agentes interessados na defesa e garantia da universalização de direitos para crianças e adolescentes no Brasil. O passo seguinte – e muito mais complexo – impunha a necessidade em promover a regulamentação do disposto no artigo 227, através de lei complementar. (...) Surge deste movimento a proposta do Estatuto da Criança e do adolescente – muitas vezes denominado simplesmente Estatuto ou ECA – promulgado em 1990. (OLIVEIRA, 2011, p.108)

Anteriormente a Constituição Federal de 1998, no Brasil, ainda no século XIX, segundo Landini (2011) os crimes sexuais contra crianças e adolescentes eram julgados conforme o Código Penal Republicano de 1890 (que vigorou até 1940 com o advento do Código Penal³⁴), onde em vários artigos são mencionados estes crimes contra crianças ou “menores” (como eram reconhecidos), tais como no Título XIII – que fala “Dos crimes contra a honra e honestidade e das famílias e do ultraje público ao pudor”:

- Artigo 266: atentar contra o pudor de pessoa de um ou outro sexo;

Parágrafo único – corromper pessoa de menor idade.

- Artigo 267: “deflorar mulher de menor idade, empregando sedução, engano ou fraude”;

³⁴ A questão do Código Penal de 1940 e outras legislações voltadas a defesa dos direitos da criança e do adolescente tais como o Código de Menores de 1927 e 1979, serão mais bem explicitadas no segundo capítulo.

- Artigo 272: “presume-se cometido com violência qualquer dos crimes especificados neste e no capítulo precedente, sempre que a pessoa for menos de 16 anos” (...)

Já no século XX em 1924, a questão da violência sexual contra crianças e adolescentes era vista como uma preocupação moral pela Delegacia de Costumes e Jogos do Gabinete Geral de Investigações, voltada à preservação dos bons costumes, à sacralidade da família, a proteção das crianças e das “as moças direitas”, bem como o cuidado com a saúde física da população (homens que contraíam sífilis e suas esposas e filhos), bem como a regulamentação da prostituição, ao invés da proibição.

Posteriormente, como já citado estes crimes serão analisados pelo Código Penal de 1940, que apesar de algumas reformulações significativas em 2009 perdura até no Brasil, mas reiteramos que o tratamento dado à questão da violência sexual contra crianças e adolescentes como questão de direitos humanos não era salientado, apenas salientava uma sensibilização da sociedade com a questão, que era tratada com repugnância e sentimento de horror, expressos em valores moralistas de preservação da ordem, dos bons costumes e principalmente da honra feminina (Landini, 2011).

Vale ressaltar, que apesar dos avanços e conquistas que se obtiveram com a promulgação da Constituição de 1988 e do ECA nos diversos setores da sociedade, não podemos esquecer que neste mesmo ano de sua vigência temos atrelado a este processo de construção de uma nova sociedade pautada pelo viés da democracia e cidadania, o advento do Neoliberalismo no final dos anos 70 e início dos anos 80, com o início da crise fiscal mundial e o processo de reestruturação produtiva dos mercados.

Para fazer frente a esta crise, o capitalismo articula e põe em cena uma dupla solução: o neoliberalismo e a reestruturação produtiva. Estas duas estratégias constituem uma mesma processualidade. O capitalismo, ‘superados’ os principais obstáculos à sua continuidade, entre eles, o desmonte objetivos dos Estados ‘socialistas’, coloca em questão o chamado Bem-estar social. Os capitalistas liberam-se de todo e qualquer compromisso com a satisfação das necessidades reais da população e a ampliação da cidadania. Para tal, levaram a extremos a ideia de liberdade do mercado. (FORTI, 2012, p. 277)

Esta nova conjuntura econômica e política se inicia no país de forma mais evidente com a eleição do presidente Fernando Collor de Mello, que traz nas suas plataformas de governo uma série de diretrizes elencadas através de um pacto com o grande capital financeiro e internacional, realizado entre os organismos multilaterais tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI, Organização Mundial do Comércio e Banco Mundial através do Consenso de Washington nos EUA, onde se prioriza uma Reforma Estatal com ênfase para o enxugamento nos gastos com as políticas sociais (focalização nos gastos sociais), privatização das políticas públicas, descentralização político-administrativa, incentivo as ações e empreendimentos do mercado e da sociedade civil, entre outras ações que visavam demonstrar à ineficácia do Estado no trato às diferentes expressões da questão social.

Com o advento do neoliberalismo, temos visto que apesar dos avanços legais de reconhecimento dos direitos da sociedade pelo Estado, o tratamento destinado às demandas advindas da questão social tem se dado de forma clientelista, fragmentada, meritocrática, com poucos investimentos públicos e que impedem a sua efetivação de forma universal conforme preconizada pela Carta Constitucional.

Em detrimento disto, percebemos que este processo Neoliberal vem se aprofundando ao longo das décadas, orquestrado pelos demais presidentes como Fernando Henrique Cardoso que pautou seus dois mandatos em ações que enfatizavam as transações de mercado privado, os altos investimentos no capital financeiro internacional, as ações flexibilizadas e globalizadas, relacionadas ao mercado de trabalho e suas desregulamentações trabalhistas, promovendo assim o crescimento do desemprego no país e do trabalho precário, a desproteção social, o aumento desordenado da pobreza e alto índice de segmentos populacionais excluídos dos direitos sociais e do exercício de sua cidadania.

[...] a inviabilização da alternativa constitucional da construção de um Estado com amplas responsabilidades sociais, garantidor de direitos sociais universalizados, foi conduzida por FHC simultaneamente à implementação do projeto político do grande capital [...] um projeto desta envergadura e significação, colidindo com a ordem constitucional e com as aspirações da massa trabalhadora [...] só seria viável se pensado num lapso temporal mais largo que o de um só mandato presidencial [...]. Por isto mesmo, a questão da reeleição foi, no plano político, uma questão crucial: somente a segurança de poder disputar um segundo mandato poderia garantir a consecução do projeto. (NETTO: 1999, p.79-80).

No governo de Luis Inácio Lula da Silva, considerado por vários segmentos dos movimentos sociais dos anos 80, um ícone na defesa dos direitos dos trabalhadores da sociedade brasileira, também foram demandados muitos desafios a serem superados diante do quadro complexo no qual o país se encontrava: o alto índice de desemprego, a pobreza extrema e aumento da violência estrutural.

Contudo, pouco se viu de alterações neste cenário de mundialização do capital e de meta de “tornar o Brasil num país de primeiro mundo” através das políticas sociais, tal como a constituição de um Sistema Único de Saúde, criado em 1988, mas que a cada década vem se tornando mais sucateado e precarizado seus serviços prestados à população - pela perspectiva de privatização de seus serviços e com a consolidação dos Planos de Saúde Privada como item da agenda neoliberal.

Outra questão que merece destaque faz menção à educação, que apesar dos efetivos investimentos nas esferas federais e municipais, vem logrando poucos impactos na qualidade de vida de sua população, pois ainda promove metodologias que privilegiam uma ideologia de subalternidade das classes menos favorecidas em favor de uma política elitista, clientelista e paternalista, que não promove a autonomia dos sujeitos.

Trazendo o tema para a atualidade, Frigotto (1995) e Ciavatta (1998) nos alertam sobre a resignificação de conceitos, dentre eles o de formação.

Segundo estes autores, o mundo do trabalho, de modo especial no final do século XX, tem criado novas concepções para terminologias antigas, como forma de estar em consonância com a reestruturação da produção e com as mudanças nas formas de gestão da mão de obra. Assim, o trabalhador é transformado em colaborador, desemprego é sinônimo de falta de iniciativa, de ausência de qualificação, de baixa empregabilidade e a própria formação acaba reduzida a uma permanente atividade de responsabilidade individual, limitada a perspectiva produtivista e submetida às necessidades do mercado.

Dentro dessa mesma lógica, o acesso aos processos de aprendizagem ganha força como forma de superação da pobreza como condição individual e como caminho de ascensão social. Para pensarmos na formação atual para além desse aspecto ideológico contido nas assertivas acima citadas, é preciso que pensemos no contexto em que essas categorias são elaboradas e onde esses indivíduos – e sua classe social – vivem. E esse componente de classe que traduzira o perfil de formação destinado aos trabalhadores. (LESSA, 2010, p. 38-39)

Longe de ser a solução do país, mas um aspecto que tem demonstrado a possibilidade de alteração em nosso quadro social, a questão do emprego e renda

também tem sido tratada apenas de forma tangencial, sem que se resolva o problema da grande massa de desempregados no país e/ou a questão dos trabalhadores que sobrevivem na informalidade.

Como uma das possibilidades para dar conta desta gama de insucessos que se transvestem em expressões da questão social, cria-se também o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, trazendo o reconhecimento da Assistência Social como uma política pública de Seguridade Social e de direito do cidadão, mas que diante deste panorama neoliberal precisa aprimorar suas bases de implementação que ainda permanecem pautadas ações do seu carro-chefe de campanha – o Programa Bolsa Família que se apresenta com diretrizes fragmentadas e focalizadas na pobreza extrema e em critérios de elegibilidade que ainda promovem a exclusão de importantes segmentos populacionais, compreendidos nas diferentes legislações de direitos humanos.

Contudo, no que se refere à questão da violência sexual contra crianças e adolescentes, percebemos que dentro de uma sociedade globalizada e neoliberal esta questão vem tomando contornos difusos, no que se refere à retração do papel do Estado no trato às expressões da questão social e na reedição de práticas já refutadas de voluntariado e solidariedades que vem delegando à sociedade civil organizada e a família o papel de protagonistas deste processo.

Isto porque, com uma atuação apenas voltada ao tratamento superficial da questão social, o Estado acaba repassando suas responsabilidades de provisão social para as entidades filantrópicas, beneficentes e não-governamentais, que sem um real posicionamento teórico-metodológico e ético-político quanto aos direitos humanos desses sujeitos (pois misturam em suas atuações vieses diferentes que perpassam pela ação social, religiosidade, assistencialismo, privatistas e outros) acabam não dando conta das diversas dimensões que envolvem o fenômeno da violência intrafamiliar, e em contextos de desigualdades social, reforçam a penalização dos sujeitos e da família envolvidos neste processo.

Por conseguinte, reiteramos que sem uma efetiva política de proteção social no país, (com o envolvimento da participação da sociedade neste processo), o fracasso das

famílias vitimizadas pela violência sexual de seus filhos e por conseguinte, da sociedade civil em prover as necessidades básicas de seus entes, tem sido uma tônica e tem levado a este mesmo Estado a perpetrar ações que penalizam, culpabilizam esses atores e “judicializam a questão social”³⁵ e as relações sociais deste processo.

O que queremos sinalizar é que boa parte dos processos administrativos que são instaurados para a supressão da convivência familiar e comunitária, das famílias vítimas de abuso e exploração sexual – baseados em aspectos materiais, que se transformam em caos de negligência e outras formas de violência como a sexual - levam para o plano jurídico a decisão de questões que poderiam também ser analisadas pelos poderes legislativos e executivos, com a formulação, investimento e implementação de políticas sociais públicas pelo Estado, real provedor social de direitos, considerando assim a perspectiva de direitos humanos destas crianças, adolescentes e suas famílias.

Devemos lembrar que o ECA não permite a perda/suspensão do poder familiar devido à falta de recursos materiais dos pais de acordo com o art. 23. No entanto, percebemos que tal condição, aliada ao uso abusivo de substanciais entorpecentes, comportamento agressivo e inadequado à convivência com crianças e adolescentes, distúrbios psiquiátricos (sem tratamento), podem contribuir, sim, para a perda/suspensão do poder familiar, e também, e também por meio de instauração de processo de ordem penal e administrativo (os RIAS), e consequentemente disponibilizando a criança para colocação em família substituta (adoção). (...) autores da área de Direito consideram que o uso de infração administrativa, por parte do Judiciário, configura-se como poder de polícia exercido pelo Poder Público, isto é, simboliza a interferência do Estado na vida do indivíduo (do interesse particular e privado), preservando, assim, o interesse público e limitado interesses desses indivíduos. (ALCÂNTARA, 2010, p.67-68)

Tal fato tem levado o Estado a desenvolver estratégias diferenciadas para tratar questões no âmbito da violência intrafamiliar, principalmente dos extratos mais empobrecidos da sociedade pautado num viés punitivo e discriminador, que mais uma vez em nossa história dá um tratamento as expressões da questão social como se fosse “caso de polícia”.

³⁵ Para maior compreensão sobre a judicialização da questão social ver “AGUINSKY, Beatriz G. e ALENCASTRO, Ecleria H. Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no poder judiciário. IN: Revista Katálysis, Florianópolis – Santa Catarina:2006 – V. 9 N.1 jan/jun.

O que ressaltamos, é que tem sido verificado com a criação de alguns ordenamentos legais tais como o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária – PNCFC de 2006, a Lei 10.012 de 03 de agosto de 2009 – conhecida como “Nova Lei da Adoção” e o Projeto de Lei – PL 7672/10, também chamado “Lei da Palmada” aprovado recentemente em 2011, referendando no plano jurídico ações anteriormente preconizadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e que deveriam ter sido efetivadas através de políticas sociais já preconizadas nestas legislações.

É das mais perversas a associação de pobreza com violência. As noções das violências como derivadas diretamente da população pobre são amplamente divulgadas em nossa sociedade, num processo que constitui uma dupla violência: já punidas pelas violências geradas pela própria pobreza, as camadas pobres de nossa sociedade sofrem por serem consideradas “classes perigosas”³⁶. Soares (2004) acredita ser preciso reconhecer que há laços prováveis entre determinadas realidades que, conseqüentemente, tendem a conviver (ou seja, quando encontrarmos uma delas, será mais provável que encontremos as demais. (BARROS: 2005, p. 24)

Deste modo, corrobora-se que estes novos reordenamentos legais têm sido usados como subterfúgios para solucionar os problemas ligados à violência intrafamiliar de crianças e adolescentes (principalmente dos segmentos mais empobrecidos e vulnerabilizados), culpabilizando as famílias por suas práticas e supostos “fracassos”, sem levar em conta o contexto social e de violência estrutural, no qual a grande maioria se encontra inserida, ou seja, tem sido recorrente associar a violência doméstica e em especial a intrafamiliar às classes mais pobres de nossa sociedade, sem considerar o histórico dos direitos humanos destes sujeitos.

O que defendemos é que uma análise de todo processo que envolva a violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes na contemporaneidade deve estar situada no reconhecimento deste fenômeno como oriundo da questão social próprio das sociedades capitalistas pós-modernas e que para tal precisam levar em conta a forma como a sociedade e principalmente os mecanismos de proteção social – no caso o

³⁶ O conceito de classes perigosas pode ser encontrado em Zaluar (1997), Rua (1998), Wacquant (2001), Castro & Abramovay (2002).

Estado – estão aparelhados para lidar com esta questão, retirando do plano privado (das relações familiares) e colocando na esfera pública (das políticas sociais), da emancipação humana o direito de terem sua sexualidade respeitada e exercida, como expressão de sua sociabilidade e para além das relações capitalistas.

CAPÍTULO II – A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

Para pensar os diferentes meandros que envolvem a violência sexual contra crianças e adolescentes é fundamental sinalizar que os significados da infância e adolescência variam conforme suas representações e que estas se diversificam de acordo com a classe social e com as características culturais de cada sociedade. (Minayo, 1998).

Se levarmos que conta que a violência, o exercício do poder adultocêntrico sobre crianças e adolescentes e o abandono são fenômenos que estão presentes na trajetória da infância e adolescência no Brasil – veremos que desde o período colonial, a sociedade e o Estado têm buscado diferentes formas de intervenção, em nome de uma proteção a este segmento social. Tais ações, pautam-se em várias estratégias, que muitas das vezes, são de cunho repressivo e de notório desamparo estatal e familiar. Por longo processo histórico as intervenções no âmbito da eram filantrópicas e, pautadas no assistencialismo, que em muitas fases, como veremos a seguir, destacaram o “fracasso das famílias” para o atendimento às crianças e o mantinham o tratamento de crianças e adolescentes como objeto de intervenção.

O que queremos destacar neste item é a questão dos diversos caminhos trilhados, muitos deles por práticas violentas e que não se baseavam nas legislações já promulgadas no cenário internacional que previam os direitos humanos de crianças e adolescentes e os reconheciam como sujeito de direitos e que, por conseguinte necessitam serem protegidos.

Para tal nos centraremos numa breve análise que comporta a história social da infância no Brasil através de três fases: a fase da caridade e assistencialismo prestado à infância; a fase do bem-estar do menor como questão de segurança nacional e a última fase de reconhecimento da infância e adolescência pelo patamar dos direitos humanos de crianças e adolescentes e seu reconhecimento como sujeitos históricos.

2.1 – A Caridade e o Assistencialismo – o tratamento dado à criança pobre no país.

O modo como a infância e adolescência foram tratadas pelo Estado na história brasileira aponta os diversos processos sociais apresentados, de acordo como a sociedade se organiza, e da mesma forma como incluem e excluem determinados segmentos sociais.

Tal perspectiva pode ser verificada na sociedade brasileira desde sua constituição, baseada em desigualdades sociais e nos costumes trazidos pela Família Real da Europa que concentrava seus esforços de sociabilidade nas classes mais abastadas, relegando aos mais pobres à filantropia e a repressão, especificamente à criança – menor.

Desde o período de colonização do Brasil, como destaca Del Priore (2000), pode-se perceber que no país, a história social da criança é contada, pela influência dos grupos hegemônicos. Inicialmente, a partir da perspectiva da Igreja Católica, na conversão de almas dos “curumins”, isto é, crianças indígenas, visando sua educação, a preparação para o trabalho e a formação de novos cristãos; no “Novo Mundo” essa conversão de almas era representada pela Companhia de Jesus - uma instituição católica composta por padres Jesuítas que visavam a formação de indivíduos por meios de seminários.

Segundo Del Priore,³⁷ o sentimento de valorização da infância ocorrido na Europa Ocidental a partir do século XVI, refletiu-se na Igreja Católica através de dois modelos ideológicos de criança:

- como estandarte da fé (criança santa);
- e no menino Jesus, cuja aparição convertia pagãos e infiéis.

"a missão dos Jesuítas no Brasil esteve comprometida com a salvação das pequenas almas, "almas virgens", onde os pecados destas terras tão paradoxais ainda não tivessem instalados." (DEL PRIORE, 2000, p: 12)

Os jesuítas baseavam-se em uma pedagogia disciplinadora, assim como a dos moralistas europeus no século XVIII, que se dava, através de atos violentos como

³⁷

Para maior aprofundamento da questão da Infância no Brasil ver DEL PRIORI, 2000.

castigos, ameaças, medo e vigilância permanente. A autoflagelação, o “tronco”, a palmatória, a exposição pública de corpos machucados eram os instrumentos usados pelos padres para mostrar as ideias de paraíso e de inferno. Qualquer resistência física ou cultural aparecia como tentação do demônio, assombração ou visão terrível que não coadunava com as regras morais da instituição religiosa.

Na tentativa de compensar essa vida disciplinada e repleta de restrições, os pequenos índios eram introduzidos no conhecimento da gramática, dos louvores e orações. Porém passada a infância e chegada à adolescência³⁸, esta influência cessava e os índios reencontravam-se com a cultura de seus pais, deixando para trás os ensinamentos cristãos; pois para os padres a puberdade “... é a idade perigosa e ingrata na qual as raízes falam mais alto” (Del Priore, 2000, p. 23).

Desta forma, a atenção dada a infância teve forte influências em diferente épocas e contextos, como se pode observar em nossa história. O Brasil foi um dos últimos países a abolir a escravidão e, tal fato foi consubstanciando, até os dias de hoje, em patamares diferentes de proteção social para a infância e adolescência negras e pobres brasileira.

A forma discriminatória e excludente de sociabilidade no Brasil pode ser evidenciada de inúmeras formas. Mas, um marco nesse processo, pode ser visto com a lei 2040 de 29 de setembro de 1871 – Lei do Ventre Livre, onde tornava livres os filhos dos escravos que nascessem após esta publicação legal, impedindo que os mesmos saíssem dos cuidados de suas famílias até completarem 12 anos de idade. A lei ainda trazia responsabilidades legais para o cuidado e proteção dessas crianças para as famílias e para o Estado, inclusive, proporcionando o recolhimento para aqueles que fossem abandonados. Segundo Barros (2005), esta lei ajudou a promover a exclusão dessas crianças escravas, pois não assegurava o acesso à educação formal para as mesmas, contribuindo para o aumento de crianças abandonadas no país. Vários estudiosos como Arantes (1995), Marcílio (2006), entre outros, destacam que estas marcas do abandono e escravidão no Brasil foram sentidas durante vários séculos de nossa história, tal como nos coloca Faleiros (1995, p. 224) “[...] os filhos dos escravos

³⁸ Trabalharemos neste estudo com a concepção de criança conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (lei 8.069 de 13 de Julho de 1990) que reconhece a criança com a pessoa com idade inferior a 12 anos e o adolescente como aquela pessoa entre doze e 18 anos incompletos.

sofriam humilhações, maus-tratos e abusos sexuais, e no entanto, não haviam muitas crianças escravas abandonadas, uma vez que sua sina estava traçada como propriedade individual, como patrimônio e mão de obra", mas os filhos dos libertos e dos pobres, passam a "ter a sina" dos abandonados e desamparados.

Retornando ao século XVII, ainda no período do Brasil Império, preocupada com o aumento do número de crianças abandonadas nas ruas, nas portas das casas e igrejas, a Corte demanda à Igreja Católica o tratamento destes indivíduos "expostos" através da Irmandade de Nossa Senhora, mais conhecida como Santa Casa de Misericórdia.

Esta instituição, segundo Marcílio (2006, p.135) passa a prestar atendimentos a infância pobre, clientela considerada "desvalida e exposta", que estava sob a tutela do Estado diante das precárias condições materiais em que se encontravam – seu objetivo voltava-se para: "um segundo sistema de proteção formal - a Roda dos expostos, a Casa dos Expostos e o recolhimento para as meninas pobres, quase sempre resultante de convênios firmados entre as municipalidades e as Santas Casas de Misericórdia".

O objetivo das "Roda dos Expostos" centrava-se no acolhimento dos menores de três anos de idade visando encaminhá-las as amas de leite que eram contratadas para estes serviços em seu domicílio ou na própria instituição. Caso não houvesse a adoção, as crianças voltavam para as Casas, sendo acolhidas pelas freiras e lá permaneciam até quando completassem os sete anos de idade, quando eram entregues às Câmaras Municipais, onde novamente permaneceriam expostas às violências diversas e ao trabalho escravo (Poletto, 2012).

Neste cenário, a Roda dos Expostos, uma instituição importada da Europa no século XVIII, foi muito importante para o país, se mantendo atuante no Brasil até o século XX, com o objetivo de recolher crianças órfãs, indesejadas, enjeitadas e expostas à pobreza, numa época em que o abandono e a mortalidade infantil eram concebidos e aceitos pela sociedade.

A Roda dos Expostos funcionava como um mecanismo cilíndrico que não permitia que quem tivesse abandonado as crianças fosse identificado, protegendo assim os casos dos filhos bastardos dos senhores com as escravas, muito comum naquela época.



Foto da Roda dos Expostos (blogdafamiliacatolica.blogspot.com)

Para além das estratégias institucionais, nesta época, também era permitido pelo Estado que as crianças, pobres e enjeitadas também fossem criadas por um “sistema formal e privado”, onde algumas famílias, mais tarde poderiam utilizá-la como mão de obra.

Este fato, segundo Marcílio (2006), era considerado positivo pelo Estado, já que estes quando criados em casa de família tinham mais condições de sobreviver (podendo quando adultos, arrumar um emprego e constituir sua própria família) do que nas Casas de Misericórdia e demais instituições tais como a Roda dos Enjeitados³⁹ e outras, onde as condições de higiene, salubridade e alimentação eram precárias.

A partir destas considerações percebe-se que não havia de início na fase caritativa um plano de ações desenvolvido pelo poder público para atuar com o segmento - criança e adolescente pobre e abandonada no Brasil. Isto só vai ocorrer na segunda

³⁹ O médico sanitarista Mancorvo Filho, considerado uma autoridade na defesa da infância abandonada, foi um dos defensores pelo fechamento destas “unidades asilares”, levando em consideração que na época a taxa de mortalidade destas instituições geravam em torno de 240 a 750 e até 900 por 1.000 crianças assistidas, enquanto no mesmo período nas classes abastadas o número variava entre 70 a 80 por 1000 crianças criadas por suas famílias. Criava-se assim a política eugenista no país. (Rizzini, 2008).

metade do século XIX, com a preocupação com a escolarização e a profissionalização destes indivíduos, pois a partir de desta época, mesmo com toda precariedade, e ainda excluindo-se as meninas, a educação escolar passa a ser estimulada, sem levar em consideração sua classe social, as crianças do sexo masculino maiores de sete anos passariam ter acesso à escola⁴⁰.

De acordo com Rizzini (2008), no Brasil, a preocupação com a infância se tornou mais visível no século XIX (circunstância na qual se inicia no mercado de trabalho livre). E também devido ao grande interesse da medicina em solucionar problemas da sociedade, como a alta taxa de mortalidade infantil investindo na solução para o problema do menor abandonado e incrementando a “medicalização” da família.

Os médicos sanitaristas passam então a defender a higienização dos “pobres” e interferência na cultura popular, isto é, a transformação dos hábitos dos trabalhadores, de suas famílias e a suspensão de crenças e prática qualificadas como primitivas, nocivas e irracionais ao crescimento de uma sociedade nos moldes capitalistas.

Com o processo de higienização da população (pautados nas experiências européias), a criança foi percebida pelos governantes por um olhar disciplinar, atento e intransigente. Passam a ser tratadas como elemento de integração, de socialização e de fixação indireta das famílias pobres, antes mesmo de afirmar-se como necessidade econômica e produtiva da nação:

A preocupação com os problemas da criança, rica ou pobre, deste final de século XIX, assumiu cada vez mais os horizontes dos médicos higienistas, dos pedagogos e dos governantes, que num primeiro momento tentarão controlar via internalização de regras morais às famílias, o problema do abandono de crianças e sua “marginalização”. (CALDAS, 2001, p: 33)

Aproximando-se da infância, o poder médico procura penetrar no mundo da política, mostrando-se como fundamental para a sobrevivência física e moral dos habitantes, crianças e adultos bem cuidados, de todas as classes sociais, produtivos à ótica do capital:

⁴⁰ Somente eram excluídos deste processo, os meninos portadores de moléstias contagiosas, aqueles que não fossem vacinados, os escravos e as meninas, que sequer são citadas nas exceções. (Poletto, 2012).

O interesse pela infância, nitidamente aguçado e de natureza diversa dos séculos anteriores, deve se entendido como reflexo dos contornos das novas idéias. A criança deixa de ocupar uma posição secundária e mesmo desimportante na família e na sociedade e passa a ser percebida como um valioso patrimônio de uma nação; como 'chave para o futuro', um ser em formação – “dúctil e moldável” – que tanto pode ser transformado em 'homem de bem' (elemento útil para o progresso da nação) ou num 'degenerado' (um vicioso inútil a pesar nos cofres públicos). (RIZZINI, 2008, p. 24)

O interesse pela educação dos operários desde a infância reflete a intenção disciplinadora de formar “cidadãos”, adaptados que internalizassem a ética puritana do trabalho comportando-se de modo a não ameaçar a ordem social.

A criança era percebida como corpo produtivo, riqueza futura das nações. A medicina procurava alertar o quadro deprimente da infância brasileira e da alta taxa de mortalidade infantil; contudo, ao lado deste discurso econômico, está presente o discurso político que, dar assistência médica e proteção à infância significa também evitar a formação de espíritos descontentes, desajustados, rebeldes e que de certa forma levam a uma intervenção estatal e oneração dos cofres públicos.

A preocupação médica com a preservação da infância no Brasil esteve presente desde os meados do século XIX e intensificou-se nas primeiras décadas do século XX, momento de legitimação do mercado de trabalho livre e início do processo de industrialização no país.

É nessa mesma época que surgiu toda uma produção de saberes científicos voltados para a condição da infância (Introdução da pediatria na Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro), as primeiras instituições de assistência e proteção à infância desamparada (Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro – 1901) e ainda os primeiros institutos profissionalizantes (Instituto Disciplinar de São Paulo – 1902).

Pressionadas por toda uma gama de orientações higienistas, as famílias começam a se importar com os aspectos da infância anteriormente não valorizados. Começava-se a cuidar da saúde, educação e formação da criança com maior atenção, já

que se espera que seus filhos tenham um futuro promissor, um alto posto na sociedade. Valorizava-se:

- o íntimo e o exclusivo convívio da família (sem a companhia de elementos estranhos);
- o desenvolvimento físico e mental dos filhos (educando-os de forma individualizada e levando-os a ganhar maior consistência de suas próprias individualidades) e
- o amor entre pais e filhos (energia moral que dá a coesão familiar, substituindo a ética religiosa e os imperativos de sobrevivência material). (CALDAS, 2001, p. 32)

É importante ressaltar que todo o processo relativo à infância e sua relação com a família ocorre em especial à criança branca. O negro era considerado nocivo ao processo de higienização da família (pelos sanitaristas), pelo seu despudor e comportamento "libidinoso". Caráter esse devido à atribuição do erotismo do corpo do negro. Isto era associado com a crença de inferioridade racial, colocando a negra num lugar de prazer e permissividade.

Mesmo nos dias de hoje (apesar de todas as campanhas feitas no Brasil e no exterior para retirar do circuito de turismo o corpo da mulher como um objeto de valor e comércio), é comum no imaginário social brasileiro, a ideia da mulata como figura sedutora e disponível, sendo enquanto produto de miscigenação, uma mercadoria "tipo exportação".

Com as mudanças ocorridas da passagem do período monárquico ao republicano em 1889, haverá o estabelecimento de uma concepção higienista e saneadora da sociedade brasileira. Atuando-se com foco na erradicação de doenças infectocontagiosas e das desordens das cidades, logo numa perspectiva de atuação sobre a pobreza (no caso dos menores, delinquentes e marginais), moralizando as relações sociais. (Rizzini, 2008)

Cria-se então, segundo Faleiros (2009) duas visões crianças: uma que precisa ser protegida da sociedade de forma geral (a criança ingênua, branca e rica) e outra que se torna um perigo, uma ameaça à sociedade que se constitui – a criança pobre – denominada pela sociedade como menor, delinquente, marginal - abandonada material e

moralmente por sua família e que se tornará num “problema social gravíssimo”. Percebe-se com tais análises que toda a atuação a este público terá um corte racial e classista: a criança negra e pobre.

Segundo Rizzini, (2008) em nome desta dualidade *criança perigosa*, versus *criança em perigo* será criado um “complexo aparato médico-jurídico-assistencial” que atuarão em função de quatro metas:

A) A prevenção – que cabia em vigiar a criança para que não possuísse os vícios de uma sociedade degradante;

B) A educação - no sentido de educar o pobre para que forme o hábito para o trabalho e ainda seja socializado nas regras de convivências sociais;

X) A recuperação – através da reeducação e reabilitação do menor, retirando-o dos vícios das ruas, seja através do acesso ao mundo do trabalho, da educação formal (instrução); principalmente tornando uma pessoa útil à sociedade e longe da marginalidade;

Δ)A Repressão – por ações de contenção do menor delinquente, impedindo que o mesmo promova danos à sociedade, promovendo sua reabilitação pelo trabalho.

Dando efetividade a esta nova proposta de proteção social à criança visando à paz social e futuro da nação em desenvolvimento, várias alianças são criadas para classificar cada criança e moldá-la segundo suas necessidades.

Deste modo caberá à medicina a função de através da socialização dos corpos e almas, diagnosticar as possibilidades de recuperação e identificar as diversas formas de tratamento. À *justiça* se incumbirá de regulamentar aspectos da proteção à infância e à sociedade, através da educação e da punição (repressão) e à *filantropia* (substituindo à caridade) teria a missão de prestar atenção aos pobres e desvalidos (entendidos como desamparados, miseráveis, abandonados por suas famílias), em articulação com o poder público.

Esta aliança criada entre o público e o privado, segundo Marcílio (2006), representada pela Justiça e pelo Estado (retirando a família do poder de decisões) constituirá a proteção social brasileira destinada à criança e ao adolescente e que perdurará por cerca de três décadas no cenário brasileiro sendo representada pela

constituição dos seguintes marcos legais - em 1903 pela Escola Correccional 15 de Novembro, que atuava na educação física, moral e integração ao trabalho aos menores abandonados; em 1921 na cidade do Rio de Janeiro pelo “Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e Delinquente”, em 1922, o Primeiro Congresso Brasileiro sobre a infância (com discussão de problemas relativos à assistência, proteção, educação e saúde, além da ação do Estado), em 1923 com a fundação do Juizado de Menores no Rio de Janeiro⁴¹ (instalando uma nova era na relação entre o Estado brasileiro e a assistência aos menores) e posteriormente em 1927 pela promulgação do 1º Código de Menores – conhecido como Código de Mello Mattos.

Desta forma, em sua origem, a iniciativa assistencial encontra-se quase que totalmente vinculada à Igreja Católica. Embora existam iniciativas de outros grupos e denominações religiosas, isto só ocorreu mais recentemente na nossa história. Excetuando-se algumas cartas régias onde se demonstrava preocupação com a situação de abandono e indigência das crianças e pequenas dotações às instituições caritativas - que em sua maioria, viviam de esmolas, donativos e contribuições de seus associados ou mesmo sustentando-se em parte com o trabalho das próprias crianças - o Estado só veio a se manifestar mais concretamente após 1850, quando da criação do Imperial Instituto de Meninos Cegos (1854); Imperial Instituto de Meninos Surdos (1855); Escola de Aprendiz de Marinheiro (1873); Asilo de Meninos Desvalidos, posteriormente Instituto Profissional João Alfredo (1875); Escola Quinze de Novembro (1889), todos no Rio de Janeiro. Também foram fundados, em São Paulo, o Instituto Disciplinar (1902) e Instituto de Educando Artífices (1869); em Minas, o Instituto João Pinheiro (1909). De um total de 32 instituições de recolhimento para menores e 22 associações e estabelecimentos de assistência extra-asilar existentes no Rio de Janeiro entre 1738 e 1930, apenas 7 e 3 são, respectivamente, iniciativas do Estado - ainda assim, incluindo a Casa de Detenção, o Asilo de Mendicidade e a Colônia Correccional (...) As iniciativas do Estado neste setor só ganham relevância a partir do início deste século” (ARANTES, 1995, p.195).

Segundo Barros (2005, p.114) algumas estratégias institucionais e privadas são vislumbradas pelas famílias pobres como forma de enfrentamento de situações de abandono, maus-tratos e outros abusos perpetrados contra crianças e adolescentes neste período histórico e que estão presentes “em sua função de proteção social primária, como as da circulação de crianças, as criadeiras, as amas negras, o compadrio, a maternagem, as famílias criadoras, as práticas das curandeiras, entre outras, principalmente encontradas pelas famílias pobres e miseráveis”. Este fato também é constatado por Venâncio:

⁴¹ O Rio de Janeiro, por ser a capital do país neste momento histórico, será o cenário de investimento e inovações que singularizarão o processo de industrialização da sociedade urbana da época.

As normas, as leis e as práticas assistenciais que, além de estigmatizarem os pobres com acusações de irresponsabilidade e de desamor em relação à prole, deram origem a uma perversidade institucional que sobrevive até nossos dias: paradoxalmente, desde os séculos XVIII e XIX, a única forma de as famílias pobres conseguirem apoio público para a criação de seus filhos era abandonando-os.” (1997, p.193)

Barros (2005) ainda destaca outra estratégia utilizada pelas classes mais pobres, em especial as famílias negras, a do Apadrinhamento e/ou Compadrio, resguardando em caso da morte dos pais (o que era comum na época) a sobrevivência da prole e a ampliação de sua relação de parentesco.

Vale destacar que tais práticas de apadrinhamento ultrapassavam as relações parentais e consanguíneas, estabelecidas pela escolha por afinidade ou reconhecimento (relação “espiritual”), criando assim “redes” que foram formadas por diferentes classes sociais, na maioria compostas por pessoas da elite, que seriam os padrinhos destas crianças mais pobres. Contudo, não era comum os senhores apadrinharem seus próprios escravos ou empregados, visando manter os laços de respeito e proteção gerados pelo apadrinhamento⁴².

Fonseca (1997), em seus estudos sobre família lança mão de outra estratégia de proteção primária para a manutenção da vida de muitas crianças, levando em consideração o problema da pobreza e do abandono - a noção de circulação de criança, pontuada como tática das camadas populares para a sobrevivência de sua prole.

Esta prática segundo a autora constitui exemplo de uma dinâmica alternativa familiar em grupos populares, que vem crescendo e se consolidando com a família moderna, onde na maioria das vezes criar um filho só é possível com a ajuda de uma rede de solidariedade, pois “Se as crianças não tivessem passado a ser de responsabilidade de todo o grupo de parentesco, se não tivessem elas circulado facilmente entre vários adultos, é difícil imaginar como essa população teria se reproduzido (1997, p. 537).

⁴² Vale ressaltar, que tal prática acabou sendo disseminada também entre as classes mais abastadas.

Essa circulação de crianças entre uma casa e outra não era, de forma alguma, excepcional. Verificamos práticas semelhantes em inúmeras famílias tanto do presente como do passado. Trata-se de uma prática particular aos grupos populares que deriva, por um lado, da importância da família extensa, por outro lado, da necessidade de acionar estratégias coletivas para a sobrevivência das crianças. Os cuidados das crianças cabiam conforme os ditados da divisão tradicional de trabalho, à mulher, porém, essa mulher não era sempre a mãe biológica. Para fazermos considerações sobre a maternidade em grupos populares, temos portanto de levar em consideração também avós, criadeiras e mães de criação.” (FONSECA, 1997, p. 535)

É nesta ótica que visando solucionar o problema do *menor abandonado* em 1927 é sancionado o 1º Código de Menores que incorpora uma visão higienista, repressiva e moralista da infância e adolescência. Segundo Faleiros (2009), o Código anunciava uma intervenção estatal sobre a saúde da criança, dos lactantes, das nutrízes e estabelece a inspeção médica da higiene, instaurando uma doutrina do Direito Penal de Crianças e Adolescentes.

No que se refere à questão da violência perpetrada à criança e ao adolescente, nota-se que tais práticas eram permitidas pelo Estado e praticadas com sua ciência tanto pelas famílias, tanto como pelas instituições dirigidas por este, seja através de práticas pedagógicas baseadas em castigos físicos, espancamentos, entre outros. Nos casos de crianças vítimas de violência sexual, não se possui informações sobre as intervenções, cabendo ao Estado neste caso legislar de acordo com as sanções do Código Penal vigente.

Observa-se então que no Brasil a história da infância e adolescência se confunde com a história do preconceito, da exploração e do abandono. Desde o início há a distinção entre as crianças de primeira, segunda e terceira classe, com direitos e lugares diversos no tecido social. Elege-se alguns poucos como portadores do "vir a ser" (grandes homens, damas, grandes profissionais e personalidades), enquanto tantos outros são reduzidos à servidão, à discriminação e à violação de seus direitos.

Impossível não reconhecer a falência deste modelo civilizatório, uma vez que a anomia se instaurou, tanto do ponto de vista da violência dos "grandes", quanto dos excluídos. A idéia de uma infância feliz, mítica, protegida pela inocência foi

terminantemente abatida, não só pela realidade apresentada em forma de denúncias de abusos, como também pelos novos saberes que se ocuparam em delimitar as particularidades do mundo infanto-juvenil, elevado à categoria de especificamente diferente do mundo adulto. O conceito de menor abandonado, ao longo do tempo, se fragmentou em diversas designações (mirim, pivete, trombadinha, menina prostituta, menina de rua, menino de rua, menino desenhista, etc.), que longe de serem simples sinônimos, procuram dar conta de uma organização social do trabalho e da vida na rua, rejeitando qualquer tentativa da redução da diversidade (Núcleo Cearense de Estudos e Pesquisas Sobre a Criança, 1993, p. 41).

Conforme, (Poletto, 2012) este Código dará início a uma política específica de atendimento para crianças e adolescentes, onde o adolescente infrator (nesta época o maior de 14 anos) era encaminhado ao internato como forma de se reeducar, ou ainda lhe seria concedido o perdão após uma advertência verbal (hoje conhecida como Remissão pelo ECA), ou ainda a liberdade vigiada.

Corroborando esta perspectiva de “salvar à criança”, com o advento do Golpe de Estado dado por Getúlio Vargas em 1937, em seu governo autoritário sob a Bandeira da “*Defesa da Nação*” é criada uma pedagogia para a constituição de uma nova nacionalidade que se pautará na “*homogeneização da população*” através de uma escolarização de formação básica. (Faleiros, 2009).

Esta política adotada por Vargas passa a incluir a família no processo de desenvolvimento das crianças e adolescentes, sendo a sociedade agora responsabilizada em cumprir seu papel de proteção a este público, fazendo com que o Estado se retire gradualmente de suas funções.

Visando instaurar normativas que viessem a disciplinar as condutas destes menores – pobres e marginalizados – várias instituições são criadas para atendimento à infância e adolescência. Dentre elas destaca-se o Departamento Nacional da Criança - DNC em 1940, pelo governo federal, dando origem ao Serviço de Assistência ao Menor – SAM em 1941⁴³, com uma perspectiva “correcional-repressiva” que se utilizava das internações como forma educativa, mas em sua essência se apresentava como características de sistema penitenciário.

⁴³

O Sam foi criado a partir do Decreto nº 3.799, subordinado ao Ministério da Justiça

A implantação do SAM tem mais a ver com a questão da ordem social do que da assistência propriamente dita. Esta instituição, que deveria orientar à política pública para à infância, é redefinida em 1944 (Decreto-lei 6.865). Vinculada ao Ministério da Justiça e aos juizados de Menores, tem competência orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psicopedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação dos menores, incentivar à iniciativa particular da assistência a menores e estudar as causas do abandono. O SAM é o novo nome do Instituto Sete de Setembro (de 1932). Incorpora a Escola Quinze de Novembro, Escola João Luis Alves, o Patronato Agrícola Wenceslau Braz e também controla e supervisiona as instituições particulares que só poderão receber subvenções após audiência efetuada com o SAM. (FALEIROS, 2009, p.54)

Para dar continuidade as ações governamentais, Vargas cria em 1941 a Legião Brasileira de Assistência – LBA, inicialmente para atender as famílias dos homens vitimizados pela Segunda Guerra Mundial e que não conseguiam mais exercer suas funções de provisão a seus entes. A LBA visava promover à assistência social através da colaboração entre o poder público e a iniciativa privada, promovendo o Serviço Social no Brasil.

A sua Presidência foi concedida à primeira Dama – Darci Vargas, que posteriormente amplia seu escopo de atuação às entidades assistenciais de todo o país e junto ao DNC passa a estimular o atendimento a creches, aos idosos, as nutrizes, aos doentes, se tornando à referência de estratégia assistencialista do governo aos pobres.

A LBA vai então assumir a função de entidade que será a responsável em promover toda a proteção social aos pobres no Brasil durante os quarenta anos que se seguiram na história, contudo não visava uma mudança na estrutura social destas camadas mais vulneráveis da população, ao contrário tinha objetivos clientelistas e paternalista, voltada a ações paliativas de enfrentamento as diferentes expressões da questão social que surgiam neste período no país.

Desde a sua fundação, a LBA atuou com a colaboração das instituições privadas, e de menor escala, com as políticas públicas (federais, estaduais, municipais), através de convênios estabelecidos para a prestação de serviços diversos, como o atendimento médico, a internação de “menores desvalidos”, vagas em creches e cursos profissionalizantes, sendo que todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro já dispunham de centros municipais da Legião (LBA, 1943, p. 13). Essa tendência se manteve até 1975, quando houve um significativo aumento da chamada “execução direta” em detrimento da “execução indireta”, como veremos a seguir. Posteriormente, o quadro é revertido, com uma política de apoiar e incentivar as iniciativas comunitárias, dentro de uma perspectiva de fornecer os

elementos necessários (financiamento e capacitação técnica) para que a própria população interessada pudesse gerar e gerenciar o seu atendimento – a chamada “autoparticipação”. (RIZZINNI, 2012, p.213)

Para apoiar as ações da LBA e seguindo a proposta de desenvolvimento da nação promovida por Vargas, ainda na década de 40 são criadas instituições pela iniciativa privada que estarão voltadas ao incremento das atividades desenvolvidas pelo comércio e indústria, oferecendo inclusive serviços voltados à formação profissional de adolescentes. Estas instituições ficaram conhecidas como Sistema “S” e foram representadas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e pelo Serviço Social do Comércio – SESC.⁴⁴

No plano internacional neste mesmo período também surge um movimento em defesa e reconhecimento dos direitos humanos da infância e juventude, tal com surgimento em 1946 da United Nations Children’s Fund – UNICEF, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU)⁴⁵, que logo após dois anos de sua fundação passa a ter sede no Brasil e será também responsável por inúmeras ações que buscarão promover no I um arcabouço voltado a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, tais como a campanha de imunização (vacinação infantil), aleitamento materno, acesso a educação, combate ao trabalho infantil, a luta contra a violência sexual e outras bandeiras que levarão à organização da sociedade civil para a composição do artigo 227 da Constituição de 1988 e para a promulgação do ECA.

Neste âmbito de implementação de políticas assume real destaque a Organização das Nações Unidas – ONU, como um ator importante na construção desta nova “consciência” de infância, porém é somente com a aprovação em 1959 da Declaração dos Direitos da Criança (resolução nº. 1386), que as crianças deixam de ser

⁴⁴ Este tema será melhor abordado no capítulo 3, quando explanaremos sobre a Política de Assistência no Brasil e seus marcos históricos.

⁴⁵ Vale ressaltar que a ONU também foi responsável em 1948 pela proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que incidiria em 1959 na promulgação da Declaração dos Direitos da Criança importantes balizas na defesa das violações dos direitos da infância e juventude e marcos históricos para a criação da Doutrina da Proteção Integral de crianças e adolescentes no Brasil, representadas pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA.

“meros recipientes passivos” para serem reconhecidos como “sujeitos de direito internacional” (Rizzinni, 1997).

A fase da caridade e assistencialismo voltada à infância e juventude no Brasil perdurou por muitas décadas, no Governo de Juscelino Kubitschek e outros, mas sua atuação passou a ser de forma mais pontual, pois com o advento do golpe militar na década de 1960, trazendo para este grupo, um novo olhar, o da repressão e segurança nacional, como veremos a seguir.

2.1.2 – Fase do Bem-estar do Menor

Com as diversas crises enfrentadas pelo SAM no decorrer dos anos, diante da ausência de investimento do setor público, que na época estava voltada apenas ao incentivo as instituições privadas já citadas no item anterior para dar conta da questão da infância brasileira.

Deste modo, de acordo com Faleiros (2009) o Golpe Militar instaurado na sociedade em 1964 promoverá profundas modificações na estrutura da organização social do país - uma vez que instaura um regime autoritário e repressivo que extingue com qualquer possibilidade de participação política da população, tal como o desmantelamento dos sindicatos e partidos políticos, promove atos de tortura e prisão de líderes políticos e outros que se opunham a ordem vigente (acusados de subversão), gerando desaparecimentos e assassinatos de presos políticos. Implanta-se a aquilo que o autor supracitado chamou de:

[...] o terror do Estado, que segundo Welfort (1984) designa o “desaparecimento da política pela imposição da violência”. Substitui-se a política pela repressão, reina a tecnocracia enquanto racionalização e organização da máquina administrativa em função de objetivos e metas fixados de cima para baixo. (FALEIROS, 2009, p.64)

Como baliza para dar conta do problema do “menor” considerado neste período como uma questão de Segurança Nacional, é criada a Fundação Nacional de Bem-Estar

do Menor – FUNABEM (criada através da Lei nº 4.513 de dezembro de 1964), atrelada à Política Nacional de Bem-Estar do Menor - PNBEM difundida em todo o país.

A FUNABEM dentro deste contexto repressivo e autoritário se torna uma instituição baseada no tecnocratismo, ou seja, com perspectivas centralizadoras, autoritárias, hierárquicas e que privilegiam o discurso científico, voltando suas ações para a integração do menor à comunidade, promovendo o amparo às suas famílias, através da colocação destes indivíduos em lares substitutos, ou mesmo no incentivo às instituições que buscassem o respeito à vida familiar sempre levando em consideração todas as diferenças regionais do país. (Faleiros, 2009)

Assim, tinha como público-alvo os filhos das famílias pobres que desassistidas pelo Estado viam na FUNABEM a única forma de um futuro melhor para os seus filhos e aqueles abandonados, em situação de trabalho infantil e exploração, em situação de rua, aqueles considerados com condutas “antissociais”, vítimas de violências diversas, e/ou os que praticavam atos infracionais – os considerados marginais – os menores pobres e que de agora em diante serão considerados como caso de polícia – tendo as expressões da questão social que acometem suas vidas e de suas famílias vistas pelo Estado e pela sociedade de forma geral como um problema de segurança nacional.

Visando descentralizar o atendimento aos menores do país a FUNABEM cria em cada região as Fundações Estaduais de Atendimento ao Bem-Estar do Menor a FEBEM – instituições totais⁴⁶, que culminavam em suas ações todas as atividades “pedagógicas”, “esportivas”, e “profissionalizantes” em instituições públicas que a partir de então representariam os objetivos da PNBEM em todo país. Segundo Goffman, estas instituições podem ser representadas por:

[...] uma instituição total pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, leva uma vida fechada e formalmente administrada. (2001, p. 14)

⁴⁶ Instituições totais são aquelas que condensam todas as atividades inerentes ao desenvolvimento de indivíduos num único espaço, são aquelas instituições consideradas por Goffman como “fechadas”, elas não levam em consideração à convivência familiar e comunitária, tais como prisões, presídios, manicômios e outras. Este conceito pode ser estudado em profundidade em *GOFFMAN, Erving. Manicômios, Prisões e Conventos. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.*

[...] Em primeiro lugar, instituições criadas para cuidar das pessoas que, segundo se pensa, são incapazes e inofensivas; nesse caso estão as casas para cegos, velhos, órfãos e indigentes. Em segundo lugar, há locais estabelecidos para cuidar de pessoas consideradas incapazes de cuidar de si mesmas e que são também uma ameaça à comunidade, embora de maneira não intencional; sanatórios para tuberculosos, hospitais para doentes mentais e leprosários. Um terceiro tipo de instituição total é organizado para proteger a comunidade contra perigos intencionais, e o bem-estar das pessoas assim isoladas não constitui o problema imediato: cadeias, penitenciárias, campos de prisioneiros de guerra, campos de concentração. Em quarto lugar, há instituições estabelecidas com a intenção de realizar de modo mais adequado alguma tarefa de trabalho, e que se justificam apenas através de tais fundamentos instrumentais: quartéis, navios, escolas internas, campos de trabalho, colônias e grandes mansões (do ponto de vista dos que vivem nas moradias dos empregados). Finalmente, há os estabelecimentos destinados a servir de refúgio do mundo, embora muitas vezes sirvam também como locais de instrução para os religiosos; entre exemplos de tais instituições, é possível citar abadias, mosteiros, conventos e outros claustros (2001, p.16-17)

O que deve se destacar nestas instituições, referente ao tema desta tese, diz respeito ao caráter violento, moralista e repressivo das mesmas, onde se presenciavam vários tipos de violência cometidos contra as crianças e adolescentes internados, como destaque para atos de violência física, violência psicológica e a violência sexual⁴⁷, contrariamente àqueles direitos a proteção e de reconhecimento destes indivíduos como sujeitos de direitos - postos nas legislações já citadas em âmbito internacional e no qual o Brasil já era um dos representantes.

Reitera-se que o tratamento dado às crianças pobres situava muito mais em mantê-los longe das ruas para não proporcionarem perigo ou dano à sociedade, do que protegê-los dos perigos que a rua ou estas instituições pudessem proporcioná-los, como podemos ver nos números dos atendimentos destas instituições na tabela abaixo.

Quadro 4 - Menores Atendidos no Período de 1966 a 1974 pela FUNABEM⁴⁸

⁴⁷ Recorrendo a filmografia para tratar deste tema, o Filme o Contador de História de 2009, relata a biografia de Roberto Carlos Ramos e toda a sua trajetória na FEBEM de Minas Gerais na década de 1970, incluindo vários episódios de violência física, psicológica e sexual que ocorriam nestas instituições.

⁴⁸ Esta tabela foi confeccionada com base nas informações fornecidas por FALEIROS, 2009, p. 67.

Instituições com convênio de cooperação técnica e financeira	46.613
No programa nacional de per capita	46.920
No programa de per capita para egressos do Centro Piloto em SP, MG e RJ.	36.077
Nos programas preventivos de marginalização	12.962
Através de atendimento direto no centro-piloto (1965-1973)	95.086
Internados por determinação judicial	26.736
Internados para estudo de caso	4.486
Atendimento local das FEBEM's (1971-1973)	157.201

Fonte: Vicente de Paula Faleiros (2009)

Diante de todo o quadro que se instala no país, que se traduz no descaso do Estado relacionado ao real problema da infância e adolescência e em especial ao “menor abandonado”, uma série de organismos da sociedade civil passa a suscitar na sociedade o questionamento desta problemática, criando em 1976, conforme Poletto, (2012) a Comissão de Inquérito Parlamentar – CPI, para apurar os casos de denúncias de violências contra esses menores. Esta CPI torna então possível, a reformulação do 1º Código de Menores (1927), sendo promulgado assim em 1979 o 2º Código de Menores.

O Código de Menores de 1979, pela conjuntura em que fora criado (militar e repressora) anuncia pequenos avanços em termos de reformulação, imprimindo uma versão mais terapêutica ou de atendimento ao menor infrator, em relação ao código anterior. Na prática representava dentro dos internatos “a mesma visão moralista, de inibição dos desvios e vícios na família ou na sociedade, em situações de abandono e delinquência” (POLETTTO, 2012, p.6).

O referido Código instaura no país uma nova doutrina conhecida como “Doutrina Menorista” – criminalizando a infância pobre e considerando-a como marginal e delinquente, uma vez que fornecia plenos poderes ao juiz para intervir sobre o pátrio

poder⁴⁹ e especialmente legislava sobre as crianças e adolescentes pobres visando mantê-las longe da marginalidade e dos vícios da delinquência⁵⁰. Ao juiz cabia atuar nos casos de incapacidade das famílias de cuidarem de seus filhos, culpabilizando-as pelos seus fracassos e retirando os estes *menores* do convívio de seus familiares.

Assim como o Código de Mores de 1927, o Código de 1979 permanece tratando esses menores como objetos de intervenção estatal, sem levar em conta o exercício de sua cidadania através do cumprimento dos seus direitos sociais, em contrapartida sua condição social vira caso de polícia.

Neste Código foi introduzido o termo situação irregular, sendo esta compreendida como a privação das condições de subsistência, de saúde, de instrução, por omissão dos pais ou responsáveis, além da situação de maus-tratos e castigos, de perigo moral, de falta de assistência legal, de desvio de conduta por inadaptação familiar ou comunitária, e euforia de infração penal. (CECRIA; ALENCAR; UNICEF 2000, p. 19).

O que se constata com a Doutrina da Situação Irregular é mais uma vez a atuação do Estado de forma assistencialista, agora sob o julgo do Juizado de Menores (com a administração da Justiça de Menores), que passa a intervir diretamente na vida das crianças pobres, vítimas de violência e maus tratos causados por sua família, e ainda o menor autor do ato infracional - que serão então encaminhados para a aplicação de medidas preventivas e terapêuticas, diante da sua situação considerada “irregular”.

Nesta nova doutrina instalada, o Estado, passa atuar apenas nos casos onde as famílias são incapazes de proteger seu filho e prestar-lhes os cuidados necessários à sua sobrevivência, proporcionando uma nova oportunidade através dos diferentes mecanismos de intervenção oferecidos nas instituições de recolhimento e ressocialização até que sua situação de irregularidade fosse restaurada.

⁴⁹ Pátrio Poder era considerado o direito de poder do pai sobre os filhos, caracterizando a sociedade Patriarcal, cujo pai era o responsável legal pela família. Hoje com a reformulação do Código Civil de 2001 passa a se chamar Poder Familiar, entendendo que a família é aquela que deve se responsabilizar pela criança ou adolescente.

⁵⁰ No que concerne à questão trabalhista destes indivíduos, eram iniciados no mundo do trabalho logo após completarem os 12 anos de idade, desde que cumpridas às obrigações com a instrução primária. Ou seja, a idade foi rebaixada visando adequar as necessidades do mercado internacional que se expandia no Brasil e por consequência o uso de mão obra barata.

Não se levava em conta nesta doutrina à questão do desenvolvimento desta criança longe de sua família, nem tão pouco são criadas ferramentas ou mecanismos estatais através das políticas públicas, para tratar o problema da pobreza que já se apresentada de forma expressiva nesta época com o desenvolvimento do capitalismo internacional e a crise de mudança do padrão fordista/taylorista para o toyotismo (acumulação flexível)⁵¹ no país.

Na década de 1980, considerado por Rizzinni & Pilotti (2009) com um período democrático, levando em conta as transformações que vêm ocorrendo na sociedade - uma série de movimentos sociais vão se insurgir na defesa dos direitos das crianças e adolescentes no país com foco na *participação cidadã*⁵² e no reconhecimento do exercício de sua cidadania e de suas famílias.

Entre eles destaca-se a Pastoral da Criança, visando mudar o paradigma assistencialista de atenção ao “menor” que privilegiava apenas o discurso de “enquadramento social” de crianças e adolescentes que manifestavam vários problemas ligados aos determinantes da questão social, tais como a pobreza, a fome, a dependência química, a violência doméstica, a prática de pequenos furtos, dentre outros.

Uma das iniciativas para tentar mudar este paradigma foi instaurada pela Pastoral da Criança em 1982, que se caracteriza como um organismo de Ação Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, uma organização comunitária, de atuação em todo âmbito nacional, que tem seu trabalho dedicado na solidariedade e na partilha do saber. Dentre seus objetivos estavam promover o desenvolvimento integral das crianças pobres, desde sua concepção até os seis anos de idade, em seu contexto familiar e comunitário, a partir de ações preventivas desenvolvidas na família e em sua

⁵¹ A mudança do padrão Fordista/Taylorista para o Toyotismo ocorre com a crise fiscal neste período, onde se deixa de produzir mercadorias em larga escala e numa perspectiva de produção em massa, para agora se atuar numa lógica de produção de acordo com a demanda do mercado, numa ótica de trabalho multifuncional e polivalente, levando em consideração novos métodos de trabalho oriundos do Japão tal como o Just in time, Kanban, Círculos de Qualidade Total, entre outros caracterizados como acumulação flexível, que podem ser mais aprofundados em ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Ed. Cortez/Edunicamp, São Paulo, 1995.

⁵² A Participação Cidadã está fundamentada numa concepção radical de democracia, que visa o fortalecimento da sociedade civil voltada à construção de uma ordem social mais igualitária, sem exclusões e injustiças de todas as formas. Busca a igualdade através da diversidade cultural visando assim à construção de uma sociedade mais justa e democrática, que tenha como conceitos uma cidadania planetária e uma economia sustentável. (Gonh, 2003)

comunidade nas áreas de saúde, nutrição, educação e cidadania, realizadas por uma equipe de voluntários capacitados.

Estas iniciativas como a Pastoral da Criança, entre outras retratam uma esfera dos movimentos sociais, os *movimentos de cunho religiosos* que possuem grande relevância na história brasileira de lutas pela ruptura da fome, pobreza, desigualdade, exploração e injustiças sociais de toda parte, e que ainda hoje são bastante representativos no cenário de mobilização social no país ⁵³.

No âmbito dos movimentos sociais também ressaltamos o *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua* – MNMMR que ganhou grande notoriedade e reconhecimento da sociedade civil organizada pela luta e defesa dos direitos de crianças e adolescentes abandonadas, principalmente no seu enfrentamento contrário as ações da FUNABEM e a política menorista autoritária e assistencialista de proteção social à infância e juventude instaurada no país nesta época.

Uma das expressões mais significativas dessas lutas foi o MNMMR. A terminologia *Meninos e Meninas de Rua* surgiu no contexto da Funabem e passou a ser utilizada principalmente pelas ONGs, que estavam de algum modo envolvidas com estes segmentos sociais e questionavam o termo “menor”. Esse movimento ganhou importância e repercussão através da extensa participação desses meninos e meninas, mas também pela articulação com organismos nacionais e internacionais, grupos comunitários, setores da Igreja Católica, universidades, ONGs, entre outros. O MNMMR estava presente em todos os Estados brasileiros, envolvendo quase três mil pessoas. Inicialmente, seu caráter era de denúncia e reivindicações; posteriormente, assumiu uma característica propositiva e começou a elaborar propostas para o enfrentamento dos problemas sociais infanto-juvenis. O movimento de meninos e meninas de rua não só publicizava a questão da criança em situação de rua, mas era constituído principalmente por crianças e adolescentes. Seu objetivo consistia em consolidar novas estratégias e alternativas para as ações militaristas e repressivas utilizadas pelo Estado no trato as crianças, adolescentes e jovens em situação de rua, além de perceber como se processavam as múltiplas expressões da questão social que atravessavam a infância brasileira. (BARROS, 2005, p. 129-130)

No campo da violência sexual contra criança e adolescente tornou-se destaque na década de 1980 a criação de instituições que focalizaram suas ações diretamente ao enfrentamento da questão da violência doméstica contra este público, ressaltando as atuações na cidade de São Paulo e Rio de Janeiro.

⁵³ Para maiores informações sobre o assunto ver PINHEIRO, Luci Faria. Serviço Social, Religião e Movimentos Sociais no Brasil. Rio de Janeiro, Gramma, 2010.

Em 1985 na cidade de Campinas – SP foi criado o Centro Regional de Atenção aos Maus-tratos na Infância – *CRAMI*, uma das pioneiras na atenção destinada a este público e sua família.

Inicialmente sua atuação se deu com a mão de obra de estagiários de Serviço Social e Psicologia e com médicos voluntários numa perspectiva de atendimento psicossocial, posteriormente na década de 1990, a instituição passou a desenvolver convênios com vários municípios de São Paulo, ampliando seu status de atendimento para ações de prevenção a toda comunidade.

Outra instituição que merece destaque nesta área foi a Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência - *ABRAPIA* criada em 1988 no Rio de Janeiro visando prestar um atendimento psicossocial e jurídico social às crianças e adolescentes vítimas de violência.

Esta instituição ganhou legitimidade de atuação na área de violência contra criança e adolescentes através de um atendimento ampliado que incluía a orientação jurídica as famílias, entendendo que o fenômeno da violência contra crianças e adolescentes envolvia aspectos do atendimento individual da criança, do adolescente e sua família, orientação quanto aos aspectos jurídicos de responsabilização do suposto agressor, entre outros e ainda atuava na questão da prevenção, produção de materiais informativos tais como livros e cartilhas, além da formação e capacitação multiprofissional sobre o tema.

Este movimento da sociedade civil representado por diversas instituições da sociedade civil organizada, tais como entidades filantrópicas, beneficentes e organizações não governamentais (como as citadas acima), vão instaurar no país um intenso debate com o UNICEF, a cerca da consolidação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes, lutando numa perspectiva de minimizar os casos de violações de direitos neste segmento.

Sua maior representatividade se deu através da criação do *Fórum Nacional Permanente de Defesa da Criança e do Adolescente* – conhecido como Fórum DCA e criado no Brasil em 1988 por dez instituições não governamentais diante da efervescência de se alterar o escopo das legislações destinadas à proteção à infância e

juventude, principalmente visando à inclusão na nova Constituição Federal que vinha sendo redigida - um novo paradigma de proteção e reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Como um grande representante na articulação junto ao Congresso Nacional, o fórum DCA atinge seus objetivos (com o recolhimento de várias assinaturas visando à implementação de emendas populares) através da promulgação da Constituição Federal de 1988, onde a infância e adolescência passam a ser reconhecidas legalmente numa perspectiva de direitos humanos, fazendo com que a criança e o adolescente tornem-se cidadãos com suas próprias necessidades (direitos e deveres), conforme nos mostra o artigo 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, p. 148).

Com o advento da Constituição de 1988, instaura-se no Brasil um novo período – chamado de democrático – onde crianças e adolescentes terão um novo olhar pela sociedade, conforme veremos a seguir.

2.1.3 – Fase de Reconhecimento da Infância e Adolescência pelo Patamar dos Direitos Humanos

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a infância e adolescência passam a ser protegida por lei. A criança e o adolescente deixam de ser entendidas como pequenos adultos, como um objeto de intervenção estatal, como caso de polícia, menor - tornando-se cidadãos de direitos e deveres e que necessitam ter suas necessidades resguardadas pela sua família, pela sociedade e pelo Estado conforme sinalizado no artigo 227.

Como continuidade da proposta de atenção integral à criança, o UNICEF e ao MNMMR segundo Faleiros (2009) promoverão uma intensa articulação e mobilização junto à sociedade civil para que as propostas elencadas na Constituição Federal de 1988 ganhem legitimidade numa legislação específica para este público.

Neste cenário surgiu em 13 de julho de 1990 o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) como uma doutrina inovadora que passa, já no seu artigo 1º, a dar um novo significado à infância e juventude no Brasil denominando *“criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.”*, retirando o termo moralista de cunho pejorativo de *“menor”* e dando um novo sentido quando passa a considerá-los como pessoa, atingindo seu patamar de dignidade de pessoa humana, consagrado pelos Direitos Humanos.

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990, Art. 3º).

Ainda no seu artigo 4º, § 2º, o ECA reproduz o conteúdo do Art. 227 da recém-aprovada Constituição Federal e inclui a importância da participação comunitária nas questões relacionadas à infância e adolescência.

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária.

O ECA nasce baseado em três princípios fundamentais segundo Gohn (1997, p. 127) *“o da cidadania, do bem comum e o da condição peculiar de desenvolvimento”*, mudando definitivamente com o paradigma da Situação Irregular estabelecido pela PNEM no Brasil, e instaurando a Política de Proteção Integral onde crianças e

adolescentes passam a ser considerados sujeitos de direitos em peculiar situação de desenvolvimento e que para tal têm direito à liberdade, a ao respeito e dignidade como pessoas humanas.

Em seus capítulos, artigos e parágrafos, o ECA discorre sobre as condições necessárias ao desenvolvimento físico, mental, social, moral, espiritual em condições de liberdade e dignidade, a que todas as crianças têm direito. Os direitos básicos que passam a ser garantidos, com absoluta prioridade, estão no artigo 4º da lei e são referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, entre outros (POLETTTO, 2012, p.8).

O Estatuto ainda, procura diante dos seus capítulos, 267 artigos, parágrafos e alíneas assegurar que todos os direitos inerentes ao desenvolvimento e reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos humanos sejam reconhecidos, independente de sua inserção de classe, gênero, raça e etnia através da cooperação entre a sociedade e o Estado nas suas diferentes esferas federais, estaduais e municipais na execução de políticas públicas destinadas a este segmento. Estabelece assim a cooperação entre o Estado e a sociedade civil.

Esta inovação da gestão da proteção social para infância e adolescência já salientada na Constituição Federal de 1988 estabelece a criação de Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares a fim de consolidar os novos patamares da Política de Atendimento e Proteção à Infância e Adolescência.

No caso dos Conselhos de Direitos o ECA prevê como dispositivo a criação dos Conselhos de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes, nas três esferas de governo - em âmbito federal o CONANDA, Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente; em âmbito estadual o CEDICA, Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente e em âmbito municipal o COMDICA, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – órgãos deliberativos, paritários (compostos por representantes do governo e da sociedade civil) responsável por formular, deliberar, implementar e avaliar ações pertinentes ao orçamento e os demais dispositivos e mecanismos de execução da política de atendimento à crianças e adolescentes.

Ainda possuem a função de controlar e fiscalizar em suas diferentes esferas de atuação, as instituições governamentais e da sociedade civil a execução de políticas programas e projetos voltados à infância e adolescência no país assegurando a participação popular de forma democrática e paritária, resguardando os direitos dos sujeitos em questão, conforme já havíamos salientado em outra produção.

No âmbito dos movimentos sociais, destaca-se a importância dos conselhos gestores (conselhos de direitos) que se encontram presentes nas três esferas nacional, estadual e municipal, como instância colegiada, paritária que visam à formulação e a fiscalização das diferentes estratégias de implementação da política para infância e juventude, resguardando a participação social como um dos elementos fundamentais (CALDAS, 2012, p. 296).

Outro órgão de grande destaque, na promulgação do ECA (principalmente no que se refere a questão de violência contra crianças e adolescentes) foram os Conselhos Tutelares - CT, responsáveis segundo o artigo 131 por zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes em âmbito municipal.

Os conselhos tutelares são órgãos permanentes, autônomos, não jurisdicionais, compostos por cinco membros da comunidade, eleitos por via direta pela população (por voto) para um mandato de quatro anos (sendo possível mais uma recondução). Dentre suas atribuições destacam-se as previstas no artigo 136:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 29/07/2009 - DOU de 04/08/2009).

O Conselho Tutelar⁵⁴ como órgão da sociedade, representa um avanço no reordenamento dos serviços voltados à política de atendimento de crianças e adolescentes. Contudo há que se levar em consideração que o ECA deixa algumas lacunas em relação à execução destes serviços, uma vez que não prevê orçamento próprio para o financiamento da política de atendimento de crianças e adolescentes, nem tão pouco para o funcionamento dos CT, deixando à cargo do município sua destinação orçamentária, o que incidi na maioria das experiências a constituição de órgãos mal aparelhados, com instalações precárias, com insuficiente recursos humanos e materiais (muitos não possuem viaturas próprias, telefone, computador, internet, funcionários administrativos, etc.), sem falar nas precárias remunerações dos próprios conselheiros tutelares, o que inviabiliza que suas funções sejam cumpridas de forma efetiva ao que concebe o ECA.⁵⁵

⁵⁴ Para fins de contextualização, o CT é um órgão fundamental e segundo o ECA o primeiro a ser acionado em caso de suspeita de violência e/ou violações de direitos contra crianças e adolescentes. Entretanto, na realidade dos diversos municípios brasileiros, este órgão ainda não foi implementado seguindo as diretrizes do ECA o que acarreta em mais um empecilho no enfrentamento deste fenômeno na sociedade.

⁵⁵ A questão da ausência de destinação de recursos para a política de atendimento à criança e adolescente e para o CT leva a práticas clientelistas, assistencialistas, ainda enraizadas em práticas moralistas e patriarcais que reforçam políticas municipais apenas paliativas relacionadas às expressões da questão social que assolam crianças e adolescentes no Brasil. Tal discussão pode ser mais aprofundada em QUINTANILHA. Ronald Santos. Infância, adolescência e políticas públicas. Análises das violações de direitos da criança e do adolescente na zona norte do município de Niterói. Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade Federal Fluminense – UFF, 2010.

Para além dos Conselhos de Direitos e Conselho Tutelar como mecanismos de proteção e defesa de direitos destes sujeitos, o ECA também se torna inovador ao reconhecer a ocorrência e ao criar ferramentas para o enfrentamento da *violência intrafamiliar* contra criança e adolescentes, com a criação em seu artigo Art. 87, § III de “serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão”.

Ainda estabelece em seu artigo 5 que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”. E reitera em seu artigo 13 a que “os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais”, reconhecendo assim a necessidade da Proteção Integral de crianças e adolescentes que não podem estar expostos a nenhum tipo de violação de direitos, entre elas a violência sexual, tema deste estudo.

Tais observações segundo Oliveira (2011) demonstram avanços e desafios postos com a promulgação do ECA em 1990, que ao incluir na política de atendimento direcionada à crianças e adolescentes a noção de políticas sociais amplia seu patamar de atuação para além da Política de Assistência Social, conforme ficava direcionada num passado próximo, fazendo assim necessário uma interconexão entre as demais políticas como saúde, habitação, educação, esporte e lazer, cultura, dentre outras imperativas a resguardar seus direitos fundamentais.

É importante ressaltar o grande salto que o ECA significa no que tange às representações sobre a infância e adolescência em nossa sociedade, mas não podemos esquecer que a maior parte de suas atribuições continuam restritas ao domínio legal, não tendo sido definitivamente implantadas na sociedade em forma de ações concretas.

Isto porque a qualificação dos serviços, programas, projetos, equipes profissionais voltados para promover, defender e assegurar os direitos da criança e do adolescente começou a se explicitar mais claramente nos anos 2000.

Apesar da criação do SUS em 1988⁵⁶, da LOAS em 1993, e do SUAS em 2005, este novo modelo de atuação atrelado à políticas sociais estatais esteve e ainda está sob dependência da efetiva implementação do Estatuto, tornando-se necessário que sejam realizadas medidas estratégicas que garantam a potencialização da força dos usuários, para que se possa chegar à qualificação e melhora dos serviços e programas oferecidos.

Atualmente, percebe-se que através da construção da democracia e da nova concepção de proteção integral, as políticas públicas voltadas aos direitos das crianças e dos adolescentes, passaram a fazer parte intrínseca da política no país culminando num processo gradual de reordenamento institucional, de reforma da máquina estatal, provocando uma alteração profunda na estrutura governamental e na participação da sociedade civil.

Procurou-se com este reordenamento do Estado brasileiro (incluindo o governo e a sociedade civil organizada) garantir a ampliação do acesso aos serviços públicos básicos, suscitando maior conscientização sobre os direitos da cidadania; maior participação popular desde a concepção até a execução, controle e avaliação do atendimento destas políticas; maior qualidade na prestação de serviços e um acesso mais qualificado, a partir das forças dos próprios usuários e cidadãos.

Contudo, muitas práticas acabam sendo revisitadas com o advento do Neoliberalismo que sucateia os serviços públicos e repassa as funções do Estado para o plano privado e do terceiro setor, reeditando para os pobres que não podem consumir (logo se tornar cidadãos) antigas ações de filantropia que hoje acabam sendo renomeadas de “solidariedade”, “responsabilidade social”, sem falar do real entendimento de que o país atravessa um processo de capitalismo monopolista financeiro⁵⁷ que cada

⁵⁶ Vale ressaltar que na década de 90 também começaram a funcionar o Departamento da Criança e do Adolescente – DCA, do Ministério da Justiça, e a Secretaria de Assistência Social – SAS, do Ministério da Previdência e Assistência Social, assim como se institucionalizaram delegacias e outras estruturas policiais especializadas (SSP), Centros de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e da Juventude e Juízos Especializados, locais ou regionais, os Centros de Atendimento à Adolescentes em conflito com a lei e as Unidades para Cumprimento de Medidas Sociopedagógicas foram reformuladas.

⁵⁷ O Capitalismo Monopolista Financeiro a que nos referimos é aquele caracterizado pela economia capitalista, onde o grande comércio e a grande indústria são controlados pelo poder econômico dos bancos comerciais e outras instituições financeiras. O capitalismo financeiro foi o resultado da revolução de transportes, que originou profundas alterações na vida econômica, como inovações tecnológicas,

vez mais torna o indivíduo responsável por sua proteção social, desfavorecendo de forma demasiada as famílias no exercício de funções protetivas primárias.

Este fato tem sido percebido cada vez mais nos caso de violência intrafamiliar, onde em boa parte dos casos as vítimas se tornam “algozes”, pois as famílias vitimizadas por sua condição social acabam sendo penalizadas por seus insucessos e fracassos na manutenção das necessidades básicas de seus entes, o que leva ao Estado à puni-las diante de sua “inabilidade” para lidar com o mundo contemporâneo e as novas exigências do capital.

Portanto, mesmo com todos os avanços conseguidos com a implantação do ECA e dos demais programas relativos à proteção a infância e adolescência, sabemos que há ainda muito o que se fazer para que sejam cumpridas as determinações legais relativas a esta questão.

Tal fato pode ser percebido em relação à questão do menor abandonado (que ainda transita pelas ruas, cheirando cola, usando crack, drogando-se, furtando e etc.), da exploração sexual, dos adolescentes infratores institucionalizados (que se rebelam dia após dia, decorrente dos maus tratos sofridos), assim como a situação das UTIS neonatais públicas que continuam superlotadas, colocando em risco a vida de crianças que necessitam deste serviço. Como já foi dito, torna-se imprescindível viabilizar recursos, implantar políticas públicas, atendendo às necessidades destes seres em pleno desenvolvimento, bem como de suas famílias.

Assim, após 20 (vinte) anos de sancionado, o ECA resultou em sensíveis conquistas em termos de proteção integral à infância e à juventude. A reafirmação desta proteção, desconfigura a concepção de incapacidade infantil presente em diversos contextos históricos brasileiros como forma de restrição de direitos. Desfaz também a noção de desigualdade, de autoritarismo e de hierarquização, e estabelece a diferenciação de condições e de estágios de desenvolvimento. (POLETTTO, 2012, p.10)

alargamento dos mercados, entre outros e exigiu muitos investimentos que só estavam ao alcance de grandes empresas. O capitalismo financeiro foi possível graças à influência do liberalismo, que conduziu ao desaparecimento da tutela estatal sobre a economia. Uma melhor compreensão pode ser encontrada em NETTO, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1992.

Neste aspecto podemos afirmar que mesmo com os avanços obtidos com o advento do ECA, observa-se que muitas crianças e adolescentes ainda se encontram em realidades desfavoráveis ao seu desenvolvimento de forma integral, sem levar em consideração que para que suas necessidades sejam supridas há que se fomentar condições materiais, psicológicas, entre outras para que suas famílias lhes proporcionem a garantia de seus direitos fundamentais.

Entretanto, este fato não tem sido valorizado por nossos governantes, principalmente nos casos de crianças e adolescentes pobres, onde não se leva em consideração sua dignidade enquanto pessoa humana (segundo artigo 1º da Constituição Federal), rompendo e impedindo com que essas famílias sejam os responsáveis em proporcionar os seus primeiros relacionamentos, bem como dar continuidade ao seu processo de desenvolvimento.

A dignidade da pessoa humana, norma fundamental disposta no art. 1º da Constituição Federal, pode ser entendida como um princípio que se deriva de todos os outros direitos presentes nesta, e no Estatuto da Criança e do Adolescente, pois só se pode falar em uma existência quando todos os direitos fundamentais da criança e do adolescente tiverem sido respeitados. Quando se fala em direitos humanos, ou seja, os direitos fundamentais da pessoa humana, seu desrespeito ou violação acarretará na negação do preceito da dignidade, pois se não estão sendo respeitados os direitos fundamentais (como saúde, educação, liberdade, dentre outros), a existência da criança ou do adolescente não será digna, no âmbito jurídico. Assim sendo, pode-se afirmar que o direito à dignidade só será garantido se todos aqueles direitos forem respeitados. (POLETTI, 2012, p.10-11)

Partindo destas análises, é que reiteramos que o ECA é um importante mecanismo que representa a mudança jurídica, político-administrativa e social necessária para assegurar os direitos conquistados por crianças e adolescentes no Brasil (Vogel, 2012).

Mas, para além desta legislação se torna um desafio criar Fundos efetivos de repasse aos municípios, responsáveis para a execução da política para este segmento, definir tetos de repasse nos orçamentos federais para os municipais, para que assim possa produzir resultados junto aos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, seja a curto, médio e longo prazo, no sentido de viabilizar formas de enfrentar o problema social que envolve a infância e juventude em nosso país.

Desta forma poderá oferecer elementos e estratégias para que estes Conselhos não só funcionem, porém consigam desempenhar suas funções com real efetividade junto às crianças, adolescentes e suas famílias, respeitando seus direitos fundamentais como verdadeiros sujeitos, participantes de sua história.

Este processo só poderá se efetivar a partir de um trabalho integrado, articulado, que promova uma unicidade na promoção, proteção e controle social, assegurando prioritariamente os direitos de crianças e adolescentes, como veremos a seguir.

2.2 – O Sistema de Garantia de Direitos e a Articulação com a Violência Sexual de Crianças e Adolescentes.

O Sistema de Garantia de Direitos – SGD nasce atrelado à política de atendimento à criança e ao adolescente prevista no Art. 86 do ECA, reiterando que o mesmo deve ser promovido através da articulação das ações governamentais e não governamentais das diversas esferas de governo: União, Estado, Distrito Federal e Municípios.

Sua organização estabelece de que forma os diferentes atores e instituições deverão atuar junto à Política de Atendimento da Criança e Adolescente, de modo articulado, apontando suas atribuições e resguardando seus direitos enquanto cidadãos.

Segundo a Resolução 113 de 19 de abril de 2006, instituída pelo CONANDA⁵⁸ a atuação do SGD deve garantir acima de tudo o interesse da criança e do adolescente como necessidade precípua deste processo de construção de uma política de atendimento a estes sujeitos destacando a necessidade de eliminar os níveis de desigualdade existentes na sociedade, bem como salvaguardá-los de todos os tipos de violações de direitos que venham afetar sua condição de sujeito em desenvolvimento, conforme se destaca abaixo:

Art. 2º Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos,

⁵⁸ A Resolução 113 de 19 de abril de 2006, instituída pelo CONANDA dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente preconizados pelo ECA.

econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações. § 1º O Sistema procurará enfrentar os atuais níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica, que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos de crianças e adolescentes, consagrados nos instrumentos normativos nacionais e internacionais, próprios. § 2º Este Sistema fomentará a integração do princípio do interesse superior da criança e do adolescente nos processos de elaboração e execução de atos legislativos, políticas, programas e ações públicas, bem como nas decisões judiciais e administrativas que afetem crianças e adolescentes.

A Resolução do CONANDA, substancializa as ações do SGD preconizadas pelo ECA, uma vez que substrato legal, segundo Neto (2005) apenas faz uma inferência ao mesmo dentro dos artigos 86 à 90 desta lei. Desta forma torna-se um “sistema estratégico” que garante as bases de seu escopo legal de intervenção pautada pelo prisma dos direitos humanos.

Reitera ainda que as ações promovidas por este sistema antes de tudo devem depreender as diversas instâncias públicas governamentais e não-governamentais de modo que possam ser promotoras e facilitadoras de um processo de inclusão deste segmento, através de políticas, programas e serviços prestados pela administração pública, tal como estabelecido no ECA.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)

Para que este sistema seja operacionalizado de forma articulada em suas diferentes instâncias, os órgãos do SGD funcionam exercendo três tipos de função estrategicamente e em rede: a promoção de direitos, a defesa e proteção de direito e o controle social.

O primeiro eixo do SGD, a *promoção dos direitos*, remete-se à garantia de direitos de crianças e adolescentes através do atendimento oferecido pelas políticas públicas para suprir suas necessidades sociais, ou seja, volta-se para à promoção, ao acesso universal dos serviços públicos previstos pelo ECA, conforme já constato nos artigo 86 e 87.

De acordo com Neto (2005), neste primeiro eixo a intervenção se segue as linhas de atuação a seguir:

A primeira linha (a) tem um caráter de atendimento inicial, integrado, emergencial e ao mesmo tempo alavancador da inclusão moral e social e seus beneficiários (vítimas de violações de direitos) 'cuidados e cuidadores'. Aí estão os programas de abrigo (ou abrigos), de colocação familiar, de orientação sociofamiliar, de localização de desaparecidos, de prevenção/apoio médico e psicossocial a vítimas de maus tratos, abusos, e violências, explorações e etc. – serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos. [...] como segunda linha (b) estão os programas de execução de medidas socioeducativas (internação, semiliberdade, liberdade assistida e etc.). [...] a terceira (c) implica a facilitação do acesso aos serviços públicos (educação, saúde, proteção no trabalho, previdência, segurança pública e etc.) e o asseguramento do sucesso deste atendimento público direto para um público com necessidades especiais [...] (NETO, 2005, p. 19).

Nos casos de abuso e exploração sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes (levando em consideração um caso de suspeita ou mesmo a notificação), a atuação deste eixo ocorre diante da articulação e mobilização de vários órgãos e atores do SGD no sentido de que possam verificar se esta alegação de violência sexual realmente se deu, não visando a sua responsabilização simplesmente, mas principalmente o acesso aos serviços públicos que venham a surgir diante das demandas apresentadas por estes sujeitos e suas famílias.

Vale ressaltar que a partir da PNAS, o PAEFI traz um novo olhar para estas práticas, visando a potencialização do papel da família como agente socializadora das experiências promovidas na infância e adolescência através de sua inserção aos “bens e serviços produzidos e de cujo usufruto seus membros encontram-se alijados devido a condicionantes os mais diversos” (OLIVEIRA, 2012, p. 114).

O segundo eixo, da *proteção (defesa) dos direitos* volta-se a garantia do acesso aos direitos de crianças e adolescentes que de alguma maneira foram violados, bem como em casos de inexistência ou de serviços prestados a este segmento de maneira insatisfatória. Busca-se neste eixo, segundo Neto (2005) a articulação de instâncias que levem ao ingresso de recursos das esferas públicas, aos mecanismos e ferramentas por parte do Estado, da sociedade, da família e outros responsáveis legais, para assegurar que as violações de direitos proclamadas contra estes sujeitos possam ser acolhidas.

Neste eixo, situa-se a atuação dos seguintes órgãos públicos, segundo art. 7 da Resolução 113 do CONANDA (2006) e seu parágrafo único:

- I - judiciais, especialmente as varas da infância e da juventude e suas equipes multiprofissionais, as varas criminais especializadas, os tribunais do júri, as comissões judiciais de adoção, os tribunais de justiça, as corregedorias gerais de Justiça;
- II - público-ministeriais, especialmente as promotorias de justiça, os centros de apoio operacional, as procuradorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, as corregedorias gerais do Ministério Público;
- III - defensorias públicas, serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária;
- IV - advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados
- V - polícia civil judiciária, inclusive a polícia técnica;
- VI - polícia militar;
- VII - conselhos tutelares; e
- VIII - ouvidorias.

Parágrafo Único. Igualmente, situa-se neste eixo, a atuação das entidades sociais de defesa de direitos humanos, incumbidas de prestar proteção jurídico-social, nos termos do artigo 87, V do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O último eixo do *controle social*, remete-se a fiscalização das ações dos diversos órgãos e atores no cumprimento de suas funções por meio de instâncias de acompanhamento, monitoramento e avaliação na formulação e implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente por toda a sociedade, isto é órgãos públicos e de representatividade da sociedade que conforme subscrito no ECA direcionam as atividades de participação e controle social por parte da sociedade na formulação, gestão e execução dos serviços públicos em geral, garantindo a transparência e a prestação de serviços de qualidade por parte de entidades governamentais e não-governamentais.

Como constituinte deste eixo, temos além da sociedade civil e seus segmentos representantes, os Conselhos de Direitos, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, o Conselho Tutelar, entre outros que visam assegurar o cumprimento dos seus objetivos.

Para que as ações dos três eixos do SGD sejam efetivamente operacionalizadas torna-se prioritário a articulação dos serviços prestados para crianças e adolescentes de forma intersetorial e garantindo ainda o preceito da integralidade⁵⁹ proposto por todas as políticas públicas que venham a constituir a rede de proteção aos direitos de crianças e adolescentes.

Quanto ao enfrentamento à violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes, ressalta ainda segundo Oliveira (2012) que se construa um sistema que operacionalize ações de referência e contra-referência, ou seja, que haja comunicação, interação de fato entre os diferentes agentes e instituições que compõem o SGD no acompanhamento dos casos em que haja a alegação de um suposto caso de violência sexual intrafamiliar.

Este simples procedimento seria vital para a operacionalização dos atendimentos direcionados às crianças e adolescentes vítimas da violência sexual intrafamiliar, evitando

⁵⁹ A integralidade aqui destacada é entendida como uma atenção baseada em ações interdisciplinares, resguardando o acesso a todas as necessidades reais dos sujeitos (a universalidade), levando em conta a equidade social, ou seja, que todos precisam de atendimento as suas demandas, mas deve-se resguardar as necessidades diferenciadas de cada um, de acordo com a sua condição de pessoa humana.

que algumas práticas/intervenções fossem sobrepostas, que estes sujeitos fossem expostos a revitimização, que os direitos de acessos a serviços fundamentais fossem violados e que sua família pudesse realmente exercer sua função de protagonista, amparada por uma proteção social pública, que viesse a atender as suas necessidades primeiras de forma integral, garantindo o fortalecimento dos vínculos entre os seus entes e não apenas colocando-a como coadjuvante neste processo.

Não oportuno seria se pudéssemos como nos coloca Neto (2005), operacionalizarmos as ações do SGD para a construção de uma “identidade geracional” de crianças e adolescentes que levem em conta sua história de vida, suas relações sociais, que os vejam como potenciais sujeitos, de direitos e deveres, preconizados pelo ECA e que necessitam ser garantidos para melhores condições de vida e pela equidade dos serviços prestados, inclusive as suas famílias para consecução de suas funções protetivas.

É preciso retirar a criança e o adolescente do nicho de sacralização e da idealização em que muitas vezes nosso discurso os entroniza para lutar mais concretamente e criticamente pela retirada deles dos círculos de demonização a que estão condenados, como “anjos decaídos”, acusados de traírem o modelo adultocêntrico, racista, machista, homofóbico, eurocêntrico, elitista-corporativo, assistencialista-repressor, que se quis impor a eles. Tudo isso, justificando relações interetárias injustas, estruturalmente de dominação, que resultam sempre em discriminações, abandonos, explorações, violências e opressão (NETO, 2005, p. 21-22)

Deflagra-se segundo as colocações do autor supracitado que as diversas interconexões vivenciadas por crianças e adolescentes e suas famílias, vitimizados pela violência sexual, estão voltadas à representação de interesses e posições das mais difusas, reiterando as práticas inferidas pelos operadores do SGD – referentes às concepções sobre o abuso e exploração sexual, apontando as percepções, perspectivas, que se traduzem na construção de discursos hegemônicos sobre o fenômeno da violência sexual na infância e adolescência e que ainda podem ser traduzidas em práticas segregadoras, constrangedoras, adversas a respeito de como as famílias lidam com esta violação de direitos.

Destarte, tais práticas segregadoras e constrangedoras não estão direcionadas apenas há um polo desta relação, no caso os mandatários dos serviços – encerram-se no conjunto dos atores e instituições que compõem o SGD e sua posição hierárquica assumida face à sua legitimidade em nossa sociedade brasileira contemporânea de exercício de poder e que se expressam em comportamentos autoritários, com ações de subordinação de papéis, trazendo a tona categorias muito utilizados por Bourdieu em seus estudos – tais como *campo* e o *capital simbólico* – imprescindíveis para análises a cerca do fenômeno da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes:

O campo, no seu conjunto, define-se como um sistema de desvio de níveis diferentes e nada, nem nas instituições ou nos agentes, nem nos actos ou nos discursos que eles produzem, têm sentido senão relacionalmente, por meio do jogo das oposições e das distinções (BOURDIEU, 2003, p. 179).

Neste entendimento, falar de violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes e sua articulação com o SGD, como anunciamos nos remete a analisar que o *campo* – ou *locus* onde se insere o conjunto destas instituições e atores que o compõem, bem como suas práticas, deve ser levado em conta diante das relações e inter-relações estabelecidas na trama das práticas sociais que se deflagram neste processo de violações de direitos.

Será neste campo que presenciaremos as diferentes formas de manifestação da garantia de direitos de crianças e adolescentes, que conforme já sinalizamos acaba tomando representações sociais diferenciadas se levadas em conta o *capital simbólico* assumido por cada órgão ou ator do SGD, no momento em que representa seus interesses – alguns voltados à promoção de direitos, outras práticas paternalistas, e ainda àqueles permeados por discursos moralistas, arraigados em valores do senso comum.

O capital simbólico – outro nome da distinção – não é outra coisa senão o capital, qualquer que seja a sua espécie, quando percebido por um agente dotado de categorias de percepção resultantes da incorporação da estrutura da sua distribuição, quer dizer, quando conhecido e reconhecido como algo de óbvio. (BOURDIEU, 2003, p. 145).

O que o autor tenta nos mostrar é a correlação existente neste *campo* de ações (SGD) com o *capital simbólico* que circula entre eles, capital este que é permeado de um poder - denominado por Bourdieu (2003) como *poder simbólico* – este que direciona as intervenções de proteção dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e que vêm impedindo que novas práticas, discursos se instalem, não no sentido de apenas responsabilizar e penalizar seus supostos agressores (na maioria das experiências suas próprias famílias), mas atuando numa perspectiva macro que insere a família nessa dinâmica, como uma instituição de potencial valor, levando em conta seu capital cultural e potencializando suas supostas debilidades.

Reitera-se neste sentido a compreensão que este capital cultural - compreendido como o conjunto de capitais, que se agregam nas experiências individuais, seja ele social, político, econômico, simbólico, dentre outros (Bourdieu, 1989) - tem o papel de criar e tornar hegemônico os diferentes discursos que são utilizados em nossa sociedade e que em situações como a violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes acabam se banalizando ou naturalizando e em algumas realidades interferem significativamente no ordenamento ou no constructo dos serviços prestados à população, uma vez que não alteram as realidades sociais daqueles que estão sendo atendidos.

Tal importância depreende-se esta análise, porque é a partir da inserção que se tem dentro de um órgão do SGD, ou mesmo da posição assumida diante de seu capital cultural pelos seus atores, que se verificará que tipo intervenção será adotada diante de uma suposta alegação de abuso ou exploração sexual contra criança e adolescentes, como por exemplo, serão produzidas as relações entre os operadores do direito (hegemônicos em sua intervenção) e as famílias das vítimas da violência (geralmente em condição subalterna e desigual) buscando uma alteridade nas práticas sociais, face ao fenômeno apresentado.

A discussão central desta questão é: até que ponto estamos realmente efetivando direitos ou apenas reproduzindo práticas já abnegadas no passado para dar conta da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, que se expressam em intervenções autoritárias e que acabam judicializando as relações sociais?

“[...] a ‘judicialização’ é apresentada como conjunto de práticas e valores, pressupostos em instituições como a Delegacia da Mulher, e que consiste fundamentalmente em interpretar a ‘violência conjugal’ a partir de um ponto de uma leitura criminalizante e estigmatizada contida na polaridade ‘vítima-agressor’,

ou na figura jurídica do 'réu'. A leitura criminalizadora apresenta uma série de obstáculos para a compreensão e intervenção nos conflitos interpessoais. Como procuramos mostrar neste trabalho, ela é teoricamente questionável, não corresponde às expectativas das pessoas atendidas nas delegacias da mulher e tampouco ao serviço efetivamente realizado pelas policiais naquela instituição.” (RIFIOTIS, 2004, p. 27)

Conforme já sinalizado, tem sido recorrente, atores do SGD tais como Ministério Público (promotores de justiça e juízes), conselheiros tutelares, policiais⁶⁰ se reportarem a atitudes, percepções e ações que se fundamentam em intervenções que não levam em conta o potencial papel das famílias na provisão de suas responsabilidades e nem tão pouco valorizam crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, logo, com poder de participação e decisão sobre sua vida.

Ao contrário, são instituídas práticas hierárquicas, autoritárias, que apenas por contemplarem uma dimensão do fenômeno (judicial) ampliam o acesso à justiça destes sujeitos, mas deixam escapar vários outros elementos determinantes do processo.

Este é o ponto central desta tese: o SUAS e a PNAS definem que a centralidade das ações prestadas no âmbito da Política de Assistência Social deve estar voltadas à família, (ampliando sua atuação numa perspectiva da totalidade das relações estabelecidas com o fenômeno) entre elas os serviços oferecidos para crianças e adolescentes vítimas de violência sexual através do PAEFI, desconstruindo a antiga ótica de apenas responsabilizar seus supostos agressores pela ótica de atendimento centrada nos direitos humanos.

Contudo, percebemos que ainda reside entre os diferentes atores do SGD uma resistência em romper com o “status quo” e atuar segundo as orientações do PAEFI, mantendo a análise da família apenas como violadora de direitos, saindo da sua “zona de conforto” e de percepções centradas no senso comum, sem considerar que as mesmas também são vítimas da violência estrutural que assola grande parte da população brasileira (Neto, 2005).

Diante desta assertiva, sublinhamos a necessidade de se criar espaços de discussão e troca de experiências tais como Fóruns, Comissões, Seminários,

⁶⁰ Neste ponto não serão esgotados os meandros das atribuições de cada órgão do SGD relativo aos atendimentos de violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes. Estas análises serão feitas nos capítulos 3 e 4.

Congressos, onde se possam conhecer as reais demandas que estão inseridas no fenômeno da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes, destacando as dificuldades que se interpõem para sua operacionalização.

Da mesma forma torna-se imperativa a capacitação dos diferentes atores do SGD para que tenham acesso ao ordenamento legal, metodologias e outras ferramentas que dão suporte e subsidiam a dinâmica de atendimento, em suas diversas frentes de trabalho, relativas ao fenômeno da violência intrafamiliar de crianças e adolescentes dentro da perspectiva de direitos humanos, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e protagonistas de suas histórias de vida.

De igual modo deve ser o olhar prestado às suas famílias, reconhecendo sua dinâmica e entendendo que segundo a PNAS/SUAS antes de qualquer intervenção técnica deve haver a oportunidade de *acolhimento*, de escuta apurada, compreendendo os significados que a envolvem nesta dinâmica da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Pode-se dizer que, para o Serviço Social, o acolhimento é parte integrante do processo interventivo dos assistentes sociais. Ele congrega três elementos que agem em concomitância: a escuta, a troca de informações e o conhecimento da situação em que se encontra o usuário. Objetiva o acesso a direitos das mais diversas naturezas, bem como a criação de vínculo e a compreensão de elementos para fundamentar uma futura intervenção. É o momento de aproximação com o usuário, que demanda exigências quanto ao conhecimento, desde a utilização da entrevista até dos fundamentos teórico-metodológicos, ético-políticos da profissão, bem como das normativas do campo da saúde e da rede de proteção social, a fim de melhor atender as necessidades do usuário de forma resolutiva e com vistas ao cumprimento do princípio da integralidade. (CHUPEL, 2008, p.56)

Tais significados podem estar expressos como já relatados anteriormente, no jogo que é criado dentro da dinâmica familiar, no sentido de preservar seus laços, suas responsabilidades, seus papéis – como no caso do segredo, ou silêncio que é mantido numa relação de abuso sexual ou exploração sexual de crianças e adolescentes pela família, conforme nos retrata Azambuja (2004).

Entender que esses segredos, entre outras práticas e discursos podem ser utilizados pelas famílias para garantir a sobrevivência de sua prole e mesmo a reprodução de suas

relações sociais dentro da sociedade contemporânea capitalista (e que hoje em vários contextos vêm sendo quebrados e denunciados), levam a um olhar para além do fenômeno aparente da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes - compreendendo todos os significados e nuances que estão presentes nesta trama, sem simplesmente caracterizá-los abusadores, “algozes” ou violadores de direitos - mas acima de tudo apreendendo as diferentes estratégias de sobrevivência utilizadas pelas famílias (principalmente das classes populares) no intercurso de seu cotidiano na proteção social de seus entes.

Daí decorre a premência de conhecermos de que família estamos falando, quais são suas maiores dificuldades e entraves suscitados para a manutenção das necessidades básicas de seus entes e para a garantia e proteção de seus direitos?

Antes simplesmente de culpabilizá-las em suas práticas, precisamos entender seus motivos, aspirações que em vários casos não são suscitados ou levados em conta pelos operadores do SGD em suas intervenções, ocorrendo meramente à penalização destas crianças e adolescentes (e até destas famílias), ou a judicialização destes atos, sem uma maior apreensão dos fatores que podem estar implícitos neste processo. Estes questionamentos, entre outros pontos serão suscitados no item a seguir.

2.3 – O Discurso da Judicialização da Infância e Adolescência Pobre na Contemporaneidade e a Questão da Violência Intrafamiliar

Com a Promulgação do ECA em 1990 e a conseqüente substituição da “Doutrina Menorista” - legitimada pelo Código de Menores de 1979 que promovia um olhar paternalista, moralista, assistencialista e discriminador sobre a infância pobre, pela “Doutrina da Proteção Integral” - teremos vários avanços tais como um novo ordenamento político-administrativo e social na condução da política para à infância e adolescência, principalmente porque democratiza suas ações através da participação entre Estado e sociedade civil através da descentralização (municipalização) dos serviços públicos e a condução desta política por meio do controle social e participação popular estabelecidos na Constituição Federal de 1988, e que no Estatuto ganham corpo

com os Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, na promoção e proteção dos direitos de criança e adolescentes.

Outra questão que deve ser pontuada segundo (Silva, 2005) é a criação de um Sistema de Garantia de Direitos – SGD voltados especificamente à causa da infância e juventude no país, através de uma interlocução de instituições e de atores que atuarão sob o viés da promoção, proteção e defesa, e controle social dos direitos de crianças e adolescentes agregando a articulação entre sociedade civil organizada e governo introduzindo em seu escopo legal e incluindo em seu processo legal a possibilidade de defesa, o contraditório e a responsabilização pela realização de ato infracional de adolescentes, anteriormente inexistente na Justiça de Menores (Códigos de Menores).

Pela primeira vez, uma legislação brasileira (e em toda América Latina) leva em consideração a questão de uma singularidade necessária para se tratar dos aspectos judiciais relacionados à infância e juventude no Brasil, sem levar em conta a sua condição social anteriormente tratada (de forma discriminada como marginais, delinquentes) pela PNBEM e Código de Menores, voltados a uma ideologia ditatorial de Segurança Nacional.

Contudo, alguns autores como Silva (2005), Aginsky e Alencastro (2006), Rizzini e Pilotti (2009), Landini (2011) e Oliveira (2012) analisam que após o advento ECA, apesar dos grandes avanços adquiridos, são verificados em nossa sociedade processos de “continuidades e discontinuidades” em relação à proteção social de crianças e adolescentes e que de certo modo criam posições antagônicas em diferentes realidades de intervenção, a este segmento no Brasil.

Este fato nos remete a analisar que convivemos em nossa prática cotidiana com dois discursos: o primeiro de proteção aos direitos fundamentais à criança e ao adolescente numa perspectiva de totalidade (sob a ótica dos Direitos Humanos e do ECA) e a segunda (nutrida pela matrizes antepassadas dos Códigos de Menores de 1927 e 1979 e Doutrina Menorista) que corroboram ideias subjacentes a cerca do perigo que estes oferecem à sociedade de modo geral, principalmente, aqueles cujas famílias estão num patamar de vulnerabilidade social, pobreza ou exclusão social - ou mesmo da necessidade de proteger a sociedade dos (conjeturados) perigos que possam proporcionar à sociedade.

Conforme peculiaridades de cada período histórico e da conseqüente correlação de forças presente no jogo entre os diferentes agentes sociais – dominantes e dominados – a ênfase recairá mais ou menos sobre cada uma daquelas tendências, ainda que permaneçam coexistindo (OLIVEIRA, 2012, p. 111).

O que autor nos proclama é que apesar de se intentar ao longo de vários períodos históricos romper com práticas estigmatizantes e excludentes que colocavam à infância e adolescência pobre como um ser de segunda classe ou mesmo como objeto de intervenção estatal, de controle social do Estado numa perspectiva repressiva, legalista, que se fazia valer da ajuda dos mecanismos criados pelo SAM e pela FUNABEM retirando da família todo o poder de decisão sobre o desenvolvimento saudável dos seus filhos – ainda convivemos com um SGD (promotores de justiça, defensores públicos, magistrados, polícias, centros de defesa, conselheiros tutelares, profissionais que prestam atendimento a este segmento, a mídia, a população de forma geral e outros), que de forma controversa apresenta discursos bastante contraditórios a cerca de que posição tomar em seus campos distintos de atuação, diante das duas possibilidades de intervenção apresentadas acima.

Longe das concepções que estão postas nestes discursos por grupos ou pessoas, o que reiteramos na fala de Oliveira (2012) é a dificuldade ou resistência que se opõem em romper com o que está posto (práticas instituídas de forma institucional), ou mesmo “olhar de outra forma e fazer diferente”, rompendo com o *habitus* instituído segundo nos fala Bourdieu:

Os *habitus* são os princípios geradores de práticas distintas e distintivas – o que come o operário e sobretudo a sua maneira de comer, o esporte que ele pratica e sua maneira de praticá-lo, as opiniões políticas que são as suas e sua maneira de exprimi-las, diferente sistematicamente do consumo ou das atividades correspondentes de um industrial, mas são também esquemas classificatórios, os princípios de hierarquização, os princípios de visão e divisão, os gostos diferentes. Eles criam diferenças entre o que é bom e o mau, entre o que está bem e o que está mal, entre o que é distinto e o que é vulgar, etc., mas estes não são os mesmos. Assim, por exemplo, o mesmo comportamento ou o mesmo bem pode aparecer como distinto para um, pretensioso ou banal para outro, vulgar a um terceiro. (1980, p.23)

Neste sentido, leva-se em consideração a convivência com dois *modus operandi* dos discursos produzidos sobre a política de atendimento à infância e adolescência brasileira: um que promove a doutrina integral levando em consideração as singularidades que são postas à condição da criança e do adolescente como sujeito de direitos, que participa e é protagonista de sua história contemporânea, tal como preconizado pelo ECA e defendido pelos Conselhos de Diretos em suas diferentes esferas de atuação, inclusive em relação à sua defesa do desenvolvimento de sua sexualidade de forma saudável, nos casos de violência sexual intrafamiliar.

E a outra perspectiva que se remete ao entendimento que crianças e adolescentes pobres precisam ter seu “tempo ocioso ocupado”, que esteja na escola de tempo integral para que não tenha acesso às ruas, que não seja cooptado pelo tráfico de drogas e assim se torne mais uma “semente do mal”, “marginal” – quiçá mais um produto da excludente sociedade capitalista que segundo Bauman (1998) teve sua forma de lidar com os problemas sociais privatizadas por sua condição de não consumidor do mundo – como vistos em vários processos onde o STF “entende” os casos de exploração sexual de meninas pobres como um problema individual isolado, onde a “vitima” é igualada à condição de prostituta (como adulta e capaz de decidir sobre o uso de seu corpo), desconsiderando as legislações e tratados firmados em âmbito nacional e internacional que diferenciam ambas as concepções (Oliveira, 2012).

O Estado neste caso retira à autonomia destas famílias na resolução de seus problemas cotidianos, tutelando-os em suas ações e apresentando respostas muitas vezes centradas na institucionalização de crianças e adolescentes, ou mesmo na suspensão ou perda do poder familiar, quando impõe o saber técnico como a única ferramenta que precisa ser lançada à mão nas intervenções junto aos casos de abuso sexual de crianças e adolescentes, sem levar em conta um olhar mais apurado sobre a família extensa destes sujeitos e mesmo nas diversas redes de proteção (tais como redes de solidariedade, de apadrinhamento, entre outras) utilizadas por estes responsáveis.

Esse estereótipo dos pobres como inferiores, viciosos, ignorantes, miseráveis, erradios (vagabundos), promíscuos, pouco operosos e asseados, imprevidentes, conformistas, ressentidos, quiçá, revoltados, foi sempre o pano vermelho dos agentes devotados à vigilância da sociedade e da ordem pública. (RIZZINI e PILOTTI, 2009, p. 325).

A persistência em alguns grupos, pessoas e personalidades em manter estereótipos negativos em relação às práticas promovidas pelas crianças e adolescentes pobres e suas famílias, transvestem-se nas principais dificuldades em lidar com o problema da questão social no país, levando para o plano privado a solução de problemas que deveria estar subjulgadas a ação estatal, como no caso do rebaixamento da maioria penal no Brasil, um tema que traz bastante controvérsia em seu bojo.

Fundamentando esta análise, a discussão acerca do rebaixamento da maioria penal nos traz a luz à compreensão da questão da inimputabilidade penal de adolescentes, onde por várias situações de atos infracionais cometidos por adolescentes, são levadas pela mídia à comoção nacional sobre esta problemática.

O que se deve demonstrar é que o ECA estabelece a *inimputabilidade* penal de adolescentes, ou seja, não significa que os mesmos ficarão impunes, ao contrário, pela primeira vez numa legislação brasileira estes são responsabilizados pelos seus atos através do cumprimento de diversas medidas socioeducativas (inclusive a privação de liberdade em última instância) conforme se constata nos artigos 98 e 101 do Estatuto:

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
- III - em razão de sua conduta.

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - acolhimento institucional; (Nova redação dada pela Lei nº 12.010, de 29/07/2009 - DOU de 04/08/2009)

Todavia, são considerados inimputáveis diante da sua incapacidade de avaliar seus atos de forma consciente ou mesmo os danos que possam ter causado, justamente por conta de estarem em período de construção e desenvolvimento de sua personalidade (em situação peculiar de desenvolvimento, conforme nos relata o artigo 6º) – logo, seu grau de consciência e informação não pode ser comparável a uma pessoa adulta, que comete um crime.

Atrelado a esta condição também se situam os casos de violência intrafamiliar que em vários discursos acabam tendo suas conclusões apoiadas apenas em questões de cunho moralistas e com uma visão fundamentada ainda num “status quo” autoritário e paternalista, que não leva em conta a realidade social destes casos – as expressões da questão social que se atravessam nestes atos.

Neste ínterim, a sociedade brasileira segundo Rizinni e Pilotti (2009) vem se utilizando de vários “avatares” para caracterizar a infância e adolescência pobre na contemporaneidade – o menino de rua, o menor infrator, o “crackudo (a)”, o “pivete”, o “trombadinha”, a “piriguete”, a “novinha”, a “menina que faz programa”, mostrando que através de sua grande clivagem histórica ainda convivemos em nossa sociedade (mesmo com o ECA e os direitos humanos de crianças e adolescentes) com uma visão adultocêntrica da infância que hierarquiza as relações sociais engendradas em fenômenos tais como a violência sexual intrafamiliar e descaracteriza a função da família como rede protetora primária desses sujeitos.

Incapazes de cuidar de si mesmas, as famílias pobres são apresentadas como igualmente incapazes de cuidar adequadamente dos seus filhos, propiciando-lhes a educação necessária à formação de cidadãos válidos e úteis, passíveis de se integrarem ao capital humano de que a nação precisa para o seu desenvolvimento (RIZZINI E PILOTTI, 2009, p. 326).

O grande problema desta questão está em considerar todo o processo de formação da sociedade brasileira, onde a população em sua maioria foi relegada a um Estado que assumia uma posição assistencialista, clientelista, filantrópico e caritativo

relacionado à proteção social – mas que não foi utilizado por várias gerações de famílias na criação de seus filhos, obtendo como fruto destas práticas, gerações consideradas como “pessoas normais”, cumpridores de seus deveres de cidadania.

Esta posição precisa ser refletida e levada em conta pelos operadores da lei e diferentes órgãos de atendimentos do SGD em casos de violência sexual intrafamiliar de crianças de adolescentes (abuso e exploração sexual) considerando de forma objetiva os meandros que estão intrínsecos nos fenômenos da violência e da pobreza, isto é, “entender melhor a relação entre pobreza e as formas de ‘irregularidade social’, supostamente geradas por ela” (RIZZINI E PILOTTI, 2009, p. 326) - não penalizando as famílias pelos seus fracassos ou insucessos, mas criando novas alternativas para que sejam potencializadas em suas funções. Esta análise também nos é apresentada por Werneck:

[...] mulheres vitimizadas, aos pobres e ao meio ambiente, passando pelas crianças e pelos adolescentes em situação de risco, pelos dependentes de drogas e pelos consumidores inadvertidos -, os novos objetos sobre os quais se debruça o Poder Judiciário, levando a que as sociedades contemporâneas se vejam, cada vez mais, enredadas na semântica da justiça. É, enfim, a essa crescente invasão do direito na organização da vida social que se convencionou chamar de judicialização das relações sociais. (1999, p. 149)

Propomos uma atuação técnica por psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, conselheiros tutelares, de direitos e policiais, assim como uma ação jurídica de promotores, defensores, juízes e demais autoridades do legislativo e executivo, que busquem uma construção contra-hegemônica no atendimento aos casos de violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes, desconstruindo este papel castrador e perverso que tem sido assumido durante séculos pelo Estado na atenção às famílias pobres vítimas da violência sexual, seja através da efetivação do SGD, de serviços públicos de qualidade e de construção de uma rede eficaz no enfrentamento de todas as demandas inerentes a este fenômeno.

Somente desta forma poderemos compreender verdadeiramente a dinâmica que se interpõe nos casos de violência intrafamiliar de criança e adolescentes e rechaçarmos com práticas instituídas que judicializam à infância, a adolescência e suas famílias na contemporaneidade - partindo do entendimento que para se intervir com este fenômeno,

antes de tudo há que se considerar de que família é esta que estamos falando? Quais suas verdadeiras histórias, suas necessidades, suas experiências ao longo de sua existência?

Apenas com esta caracterização poderemos ter um olhar voltado à totalidade do fenômeno da violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes na atualidade, que tem trazido para a sociedade atual muitos desafios para seu enfrentamento, como um problema inerente à questão social e suas distintas expressões, conforme veremos no item que se segue.

2.4 – Família e Violência Sexual Intrafamiliar Contra Crianças e Adolescentes – um tema, vários aportes.

Falar de família na contemporaneidade é um tema bastante desafiador, uma vez que constantemente somos surpreendidos em nossos cotidianos de trabalho com situações que nos remetem a nossa própria condição de seres sociais e membros de uma família.

Tal análise nos leva a constatação que qualquer discussão acerca deste tema, deve assim se pautar numa apreciação que contemple esta categoria de forma ampla, em sua totalidade, incluindo-a na atual sociedade globalizada no qual fazemos parte, excludente, onde não há lugar para todos, diante da reestruturação produtiva promovida pelo sistema capitalista e que desencadeia um Estado que não se responsabiliza pela proteção social de sua população, ao contrário, se encolhe cada vez mais em suas funções repassando para a sociedade e para a família aquilo que deveria ser se dever.

Partindo desta perspectiva neste item abordaremos de que forma a família vem sendo incluída na sociedade como elemento central das políticas sociais, sem perder de vista, é claro, que em face da atual sociedade neoliberal em que vivemos (e mesmos em outros contextos históricos) várias estratégias são criadas para que de forma privada, esta família também estabeleça suas relações sociais, e cumpra suas funções cotidianas.

Ressaltamos que nosso direcionamento não está voltado a uma discussão sobre a trajetória da família e outros temas já explorados por autores como Freire (1975), Sarti (1999 e 2005), Donzelot (1980), Carvalho (2000), Kaloustian (2004), Mito (1997), dentre

outros, mas incide principalmente em situar que a família hoje tem apresentado contornos diferenciados daqueles vividos anteriormente e este fato tem sido constatado nas análises demográficas que apontam as diversas transformações em suas características, na formação dos elementos que a compõe, nas diferentes formas que se constroem as relações no seu interior, o que nos levará a abordar um novo conceito o de “famílias” conforme já vinha sendo salientado por Miotto (1994) e reiterado por Freitas, Barros e Braga (2011).

Interessa-nos neste estudo pensar que famílias são estas que chegam hoje até as redes de serviços públicos com seus direitos violados ou em outras situações que “violam” direitos de crianças e adolescentes (como nos casos de violência sexual intrafamiliar contra a infância e adolescência) e de que maneira tem se dado a proteção social para este público - sem perder o olhar de que a família, de longa data vem sendo utilizada como uma substituta potencial do Estado no que se refere a provisão social dos seus entes e em situações como a violência sexual de crianças e adolescentes acaba, em grande medida, se tornando um “alcoz” frente as ausências de Estado provedor.

2.4.1 – Conhecendo a Constituição das Famílias no Brasil: um breve resgate histórico.

Sabemos que há várias formas de se compreender a família na sociedade contemporânea, entretanto não podemos de deixar de sinalizar que falar de famílias na atualidade requer situá-la numa realidade que é dinâmica e complexa e que se encontra em constantes transformações.

Falar de famílias requer, antes de tudo, destacar que ela é o grupo primário, responsável pela socialização de valores, comportamentos, cultura, sentimentos, ou seja, as famílias têm uma função primordial que é de manutenção de seus membros – produzir um ambiente saudável, acolhedor, de cuidado e proteção, produtor de valores éticos e humanitários, aprofundando assim seus laços e constituindo-se potencialmente como um sujeito política que defende os direitos de seus membros (Freitas, 2002).

Entretanto, na atualidade as famílias também têm sido violadoras de direitos, reprodutoras de práticas violentas e longe de ser idealizada, segundo Vitale (2008, p. 75):

[...] ela pode ou não ser um lugar seguro para crescer, em todos os segmentos sociais. Assim, não se pode acreditar que toda criança deve viver com a família. A violência e os abusos – elementos tóxicos das relações familiares – podem se tornar impeditivos da convivência familiar.

Desta forma verificamos que através dos tempos as famílias vêm apresentando diversas composições e modelos, se modificando e se estruturando de acordo com o processo de transformação social que vimos passando, como podemos constatar nas análises a seguir.

Segundo Áries (2001), até o século XV a família era considerada sem expressão, mesmo nas questões patrimoniais. É somente a partir das oscilações do Estado e da preocupação com a divisão de bens, que os laços familiares passam a ser reconhecidos socialmente. No século XV, a questão da educação dos filhos homens (isto porque as mulheres só acessaram a escola no final do século XVII e início do século XIX) dá um novo direcionamento ao sentimento de família (através da transmissão do conhecimento geracional).

No século XVI e XVII, surge o modelo de *família nuclear burguesa* – (inicialmente na Europa nas classes mais abastadas), trazendo a questão da privacidade e da responsabilidade pela educação dos filhos para o âmbito familiar individual (com a permanência da criança na família surgem os sentimentos de igualdade entre os filhos).

No século XVIII com a chegada das práticas sanitaristas dos moralistas e higienistas em todas as camadas sociais (visando tornar os corpos saudáveis e preparados para a produção e reprodução da vida material – trabalho, bem como reduzir os índices de mortalidade infantil e epidemias), as famílias passam a afastar-se do mundo público, dando maior ênfase ao seu lar (privado) no que se refere ao cuidado com a saúde e educação das crianças.

Diante do século XVIII encontramos então na família, estes dois antigos pressupostos (a disciplina e racionalidade dos costumes) associados a um novo paradigma, que é a preocupação com a higiene e a saúde física, inclinados pelos valores advindos da cultura portuguesa.

Nesse período grande destaque dava-se a higiene, percebendo-se a necessidade de corpos limpos, sadios, que não se inclinassem à moleza, à preguiça, à concupiscência, à promiscuidade, aos vícios, para que a sociedade os aparelhasse para o trabalho e a luta. Esta atitude está associada à presença da noção de produtividade e de progresso que passa a ser instituída no Brasil, como elemento constituinte da nova sociedade brasileira, diante daquilo que já havíamos sinalizado em outro estudo.

A família passou a adquirir uma nova característica, voltada para a valorização do seu lar; espaços foram divididos, funções especificadas. O trabalho e a convivência com os adultos em longos períodos deixaram de pertencer ao mundo infantil. A criança não trabalharia mais e nem conviveria com adultos por grande período, como antes, ela agora deveria cuidar da sua educação, ir a escola, se informar. Os papéis dos adultos também foram alterados. O pai era o responsável pelo sustento da família, a ele cabia sair de casa para trabalhar. A mãe exercia a função de cuidar da casa e da educação dos filhos. Seu empenho deveria ser grande, pois, a educação de seus filhos dependia de seus esforços e desenvolvimento. (CALDAS, 2001, p. 29)

Com a chegada dos tempos modernos, aumenta a preocupação com a educação. Os moralistas (reformadores), cuja influência se exercia sobre a vida da escola e da família, lutaram com afinco contra a “anarquia” (ou seja, o que era visto por eles como anarquia) da sociedade medieval. Realizou-se então uma verdadeira moralização da sociedade: o aspecto moral secular aos poucos passa a predominar na prática, sobre o aspecto sacro ou escatológico. A educação passa a ser privilegiada e a criança obtém maior atenção voltada para si. Essa nova preocupação com a educação se instalou por toda a sociedade, transformando-a.” A família deixou de ser apenas uma instituição de direito privado para a transmissão dos bens e do nome, e assumiu uma função moral e espiritual, passando a formar corpos e almas” (ARIÈS, 1981, p. 267).

A maneira particular do relacionamento dos pais na infância (a antiga indiferença) passa a ser suprida por um “amor obsessivo” que deveria dominar toda a sociedade a partir do século XVIII.

É facilmente compreensível que “... essa invasão das sensibilidades pela infância tenha resultado nos fenômenos hoje melhor conhecidos do malthusianismo ou do controle da natalidade. Esse último surgiu no século XVIII, no momento em que a

família acabava de se organizar em torno da criança e erguia entre ela mesma e a sociedade o muro da vida privada” (ARIÈS, 1981, p. 278).

Entretanto há que se salvaguardar a questão relacionada às famílias pobres, que assim como já assinalamos no capítulo anterior tiveram olhares diferenciados a questão da formação de sua prole, principalmente em se tratando da questão de crianças e adolescentes que eram facilmente cooptados ao trabalho como estratégia de sobrevivência destas famílias, com permissão e incentivo do Estado para que não voltassem à vida nas ruas, à delinquência e a marginalidade – uma vida considerada pela sociedade em face dos padrões morais vigentes como “irregular”.

Pode-se mesmo dizer que [...] o padrão autoritário presente na organização política brasileira imprimiu continuidade nesta perda d vínculos familiares e crises de identidade entre as classes populares de origem africana, com migrações campo-cidade, por exemplo, e outras separações forçadas. Observa-se, no entanto, que estes processos decorreram em função de motivos políticos institucionais, não sendo, portanto, uma questão de ordem cultural (as famílias das classes populares no Brasil são consideradas biologicamente inferiores, e as culturas africanas são tratadas como “primitivas”, formando a opinião corrente que enfatiza a promiscuidade sexual e a irregularidade da estrutura familiar nas classes populares) [...] (NEDER, 2004, p. 40)

Com o advento do século XIX, o início do processo de urbanização, consolidação da industrialização, abolição da escravatura e a imigração há a passagem da família extensa para o modelo conjugal, mais conhecido como família patriarcal, privilegiando assim as funções afetivas e de procriação da família.

Neste mesmo século, segundo Szymanski (2000) com a entrada da mulher no mercado de trabalho (aumento e diversificação deste mercado), rompe-se com a tradicional divisão de tarefas na família, onde apenas a mulher cabia o cuidado da casa e dos filhos. Neste período, as relações privadas da família são reconstruídas, os casamentos passam a ser realizados por interesses individuais, aumenta a intimidade entre pais e filhos, há uma maior igualdade entre o sexo, o controle da natalidade, bem como o papel de autoridade paterna diminui e conseqüentemente há o esgarçamento dos laços de parentescos.

O surgimento da família moderna é normalmente associado à separação entre o mundo privado e o público, sendo o privado (a intimidade) da ordem dos sentimentos. Os trabalhos de Gilberto Freyre, já retratavam, ao estudar a sociedade brasileira a crescente privatização da vida doméstica. Em *Sobrados e Mocambos* (Freire, 2006)⁶¹, já assistimos ao processo de recolhimento da família à casa; separação entre mundo público e privado – a rua e a casa. As mudanças na família eram, então, vistas como transformação da família patriarcal extensa – uma família que correspondia ao tipo de sociedade em que então vivíamos – e da qual teríamos “saudade”, demonstrando, ainda hoje, a força deste símbolo (FREITAS, BARROS E BRAGA, 2011, p.18-19).

Com o processo de modernização, a partir da segunda metade do século XIX, outras alterações são percebidas na estrutura familiar, passando o modelo patriarcal a ser questionado. Neste momento desenvolve-se aquilo que se chamou de família conjugal moderna.

[...] a família nuclear burguesa é fechada em si, por isso considera-se intimista. Reduzida ao pai, mãe e alguns filhos que vivem sós, sem criados, agregados e parentes na casa. Este é o “modelo” de família nesta conjuntura, mesmo momento em que o liberalismo e os progressos tecnológicos da revolução industrial ganham força.

A autora (Almeida, 1987), prossequindo sua argumentação, menciona que neste “modelo” familiar, a mulher é a rainha do lar, mãe por instinto, sendo a mesma o elo entre os filhos e o pai. A figura do pai se fará presente para exercer a autoridade. É importante destacar que a família nuclear burguesa continua patriarcal, onde a mulher reina no lar dentro da esfera privada da casa, mas é o pai que comanda em última instância. (http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0610370_08_cap_03.pdf)⁶²

Com o advento do século XX, passamos a conviver com um conjunto de transformações societárias impulsionadas pelo progresso e pelo desenvolvimento do processo de industrialização no país, que ao longo dos anos se acompanhou através do crescimento da inserção da mulher no mercado de trabalho, no aumento da expectativa de vida, pela separação entre a questão da reprodução e da sexualidade (as laqueaduras, exames de DNA), com o aumento do número de divórcios e separações, pela grande diversidade de arranjos familiares entre eles à família monoparental, pelo desenvolvimento da ciência e tecnologia e o impacto que vem produzindo nas relações

⁶¹ Grifos das autoras.

⁶² Acesso em 13/09/2013

familiares, entre outros fatores que demarcam substantivas alterações na dinâmica da realidade social, mas que não retiram da família o papel central na vida das pessoas, dentre elas crianças e adolescentes (Vitale, 2008).

O que sinalizamos nesta análise, é que se torna vital levar em consideração os discursos, diálogos que são criados em cada constituição familiar para lidar com as situações cotidianas que vão surgir no bojo de suas relações sociais, entre elas a violência sexual contra crianças e adolescentes – não se trata aqui de enumerar os diversos arranjos familiares em épocas distintas, até porque sabemos que estes modelos conviveram entre si (e ainda convivem) de acordo com cada contexto social, cultural, político e econômico.

O que ressaltamos é que as famílias na contemporaneidade devem ser pensadas a partir de suas relações políticas, econômicas, sociais, culturais e afetivas, que estão em constantes processos de construção e reconstrução e como tal não podem ser analisadas senão pelo aspecto da diversidade, rompendo com conceitos que naturalizam seus processos ou apenas analisam as mesmas através de esquemas rígidos, com uma leitura “dicotomizante e empobrecedora” que se vale do binômio família estruturada x família desestruturada para entender toda sua dinâmica *Freitas, Barros e Braga, 2011*).

A progressiva inserção da mulher no mercado de trabalho, o controle da reprodução, a redução do número de filhos, as novas tecnologias reprodutivas, os exames de DNA são aspectos fundamentais na construção dos vínculos atuais. As novas representações construídas sobre os papéis feminino e masculino redimensionaram significativamente os acordos, as estruturas de poder, as formas de expressão da sexualidade, dos afetos na família (Guidens, 1993, 2000; Roudinesco 2003) e, portanto, as relações familiares e de gênero (BAPTISTA, VITALE, FÁVERO e GANEV, 2008, p. 16).

Em face destas apreciações Kaslow (2001) coloca nove tipos de composição familiar, que vêm sendo conceituadas como família:

1. Família nuclear, incluindo duas gerações, com filhos biológicos;
2. Famílias extensas, incluindo três ou quatro gerações;
3. Famílias adotivas temporárias;
4. Famílias adotivas bi-raciais ou multiculturais;
5. Casais;

6. Famílias monoparentais chefiadas por mulheres;
7. Casais homossexuais com ou sem crianças;
8. Famílias reconstituídas depois do divórcio;
9. Várias pessoas vivendo juntas, sem laços legais, mas com forte compromisso mútuo.

É importante destacarmos na análise da temática sobre famílias, a questão do contexto socioeconômico, político, ideológico, étnico-racial e cultural da sociedade, o que nos aponta o reconhecimento de distintas formas de organização familiar.

Diante do exposto sublinhamos que o advento da Constituição de 1988, consagra-se um avanço no que se refere ao conceito de família (s), sendo esta considerada como resultante da união estável entre seus membros (não mais o casamento civil), que se unem dando origem a uma entidade familiar, bem como a família monoparental, ou seja, que passa a ser constituída por um dos seus responsáveis (pai, mãe, avós, tios entre outros componentes) e suas respectivas proles, consanguíneos ou não.

A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

[...] § 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§ 4º Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes (BRASIL, 1988, Art. 226).

Ressalta-se que nestas novas roupagens ou arranjos de famílias estão presentes relações e laços de parentesco, afinidade, afetividade e principalmente aqueles movidos pela solidariedade. Este fato conforme já abordamos anteriormente são característicos das famílias pobres, conforme nos informa Sarti, onde a “(...) primeira característica a ressaltar sobre as famílias pobres é sua configuração em rede, contrariando a ideia corrente de que esta se constitui em um núcleo” (2003, p.28).

Ainda conforme Acosta e Vitale (2008) estas redes de solidariedade ou *sistema de reciprocidade familiar* não possuem uma regulamentação formal, mas constituem-se pelas trocas subjetivas e solidárias entre os diversos componentes familiares e se

estruturam conforme se dá a inserção deste grupo familiar nos espaços sociais e distintos contextos de classe. Deste modo, em relação às famílias mais vulneráveis ou empobrecidas, recaem na tendência de possuírem uma rede de assistência mais fragilizada que as demais classes. Destaca ainda que na maioria das vezes estas redes se configuram basicamente com a presença feminina.

De facto, o carácter sexuado (gendered – gendricado) das redes de apoio familiar é tão vinculado que alguns autores são da mesma opinião de que o grande fator estruturante dessas redes é o gênero, pois as mulheres são as grandes protagonistas da comunicação e mediação entre grupos domésticos da parentela. Existem verdadeiras linhagens de ajuda feminina (...) (VASCONCELOS, 2003, p. 540).

Nesta assertiva, reiteramos que apesar desta constatação de que são as mulheres as mais solicitadas para dar conta da rede de cuidados da família, e como tal acabam sendo eleitas para o desenvolvimento do trabalho com famílias pelos organismos executores das políticas públicas, não podemos esquecer-nos do papel que os homens podem desempenhar nesta família. O que Acosta e Vitale (2008, p.78) destaca é que em nossa cultura, o homem é acostumado a ser *“relegado ao papel de não participante das situações de cuidado”*, o que precisa ser potencializado, no sentido de que outros atores além das mulheres assumam seus papéis na rede familiar.

Dados do IBGE (2010) demonstram a alteração do perfil das famílias no Brasil, onde se percebe a diminuição dos casamentos civis em detrimento das uniões consensuais, já que boa parte dos casais apenas “juntam os trapos” no lugar de oficializar a relação. Outro aspecto percebido diz respeito à diminuição do número de filhos (2,3% para 1,8%), da mesma forma que aumento da idade para início da maternidade que hoje está entre os 25 e 35 anos, diante do investimento destas mulheres na carreira e nos estudos.

Segundo o levantamento feito pelo IBGE, 8,4% das famílias vivem com filhos que são frutos de outros relacionamentos, de um dos dois ou mesmo de ambos. Outra mudança significativa é a escolha pela união estável, em detrimento do casamento “no papel”. As chamadas uniões consensuais cresceram de 28,6% para 36,4% em dez anos, enquanto o casamento tradicional caiu de 49,4% em

2000 para 42,9% em 2010. O número de pessoas que moram sozinhas aumentou de 8,6% para 12,1% em uma década. Nesse ranking, o Rio de Janeiro tem 15,6% de casas com apenas um morador, seguido pelo Rio Grande do Sul, com 15,2%. Na outra ponta do ranking estão Amazonas (8%) e Maranhão (8,1%). Para a presidente do IBGE, Wasmália Bivar, as políticas públicas devem ser planejadas de acordo com essa “nova família”. - *Há uma mudança naquilo que se chama família. A família tradicional ainda existe em uma proporção bastante elevada. Mas hoje ela convive com outro tipo família. Culturalmente o país está mudando. É preciso que haja uma mudança também no que devem ser as políticas públicas. A sociedade e o poder público têm que se relacionar com essa nova família.* (grifo nosso). A taxa de fecundidade despencou da média de 2,38 filhos por mulher para apenas 1,86, seguindo a tendência de queda na natalidade observada no país desde os 1960, quando a média era de seis filhos por família. O impacto da popularização da pílula anticoncepcional começou a ser sentido com mais força a partir da década de 80, quando a fecundidade ficou em 4,4 filhos por mulher.

Sendo assim, não podemos caracterizá-las (as famílias) através de um único modelo ou ideal, mas pontuar e conviver com os diversos modelos existentes na contemporaneidade, entendendo que no caso das famílias pobres, diante de sua inserção de classe, tem sido uma tônica no curso de suas vidas a convivência com experiências diversas entre elas processos de ruptura que se traduzem nas saídas do sistema educacional, nos empregos precários e instáveis, nas mudanças de suas moradias e habitações, em seus relacionamentos e até mesmo nas saídas dos membros, tais como nos casos de abrigo de crianças e adolescentes, em situações definitivas de destituição do poder familiar e/ou adoção; e em outras temporárias como nos casos de abuso e exploração sexual intrafamiliar, de crianças e adolescentes.

Diante do exposto, trazemos os versos do Grupo musical “O Rappa” para explicitar a família na contemporaneidade: “Família é quem você escolhe pra viver, família é quem você escolhe pra você. Não precisa ter conta sanguínea, é preciso ter sempre um pouco mais de sintonia”, o que nos denota que precisamos ultrapassar o foco para além das lentes que insistem em ver as famílias como uma unidade nuclear, sem analisá-la em sua dinamicidade e no curso das transformações que ocorreram em sua trajetória, para assim inseri-la como foco das políticas sociais, não apenas em políticas e programas de cunho paliativo, mas numa perspectiva que dê conta de suprir todas as necessidades inerentes ao cuidado de seus membros.

2.4.2 – Família e Proteção Social: um debate na perspectiva de acesso as Políticas Sociais

Conforme já sinalizamos, as famílias na atualidade passam a ser entendidas como um conjunto de pessoas que residem num determinado espaço geográfico, e num lapso de tempo, conduzidas por laços de consanguinidade, afinidade e até mesmo de solidariedade.

Diante desta colocação percebe-se, segundo Miotto (1994) que a família tem sido uma caixa de ressonância dos problemas deste século, que se destacam através:

- Do cumprimento de suas funções de proteção, cuidado e socialização primárias, sem condições objetivas;
- Do embate entre o projeto pessoal dos pais e/ou seus responsáveis e o projeto familiar;
- Da convivência com os modelos de família do passado, da mesma forma que os arranjos familiares contemporâneos;
- Das fragmentações existentes entre pobres e ricos que a cada vez mais vem segregando as famílias em espaços territoriais como favelas, comunidades com espaços precários de moradia, violência urbana e policial, entre outros fenômenos.

Desta forma, percebe-se que grande parte dos processos de atenção às famílias (políticas sociais, modelos assistenciais e as demandas dos grupos) até a década de 1980, se centrava na figura “usuário problema” (tal como a criança, o idoso, a mulher vítima de violência, pessoas com deficiência e etc.) e não em sua totalidade de relações, destacando ainda uma posição de tutela frente a esta clientela.

Ao longo da trajetória da proteção social no Brasil, percebe-se que a atuação Estatal se dava de maneira muito pontual e como já ressaltamos baseava-se principalmente em esquemas de solidariedades grupais.

A convivência familiar entre pobres, segundo Carvalho (2004) passa a ser garantida pela rede de conterrâneos e parentes que se apregoam através da solidariedade conterrânea e parental. Esta solidariedade é expressa através dos empréstimos para pagar uma prestação, uma conta de luz ou água, para o táxi (quando

alguém doente precisa ir ao hospital), alguém que tome conta das crianças em uma emergência, tal como Fonseca (2002) e Freitas, Braga e Barros (2011) chamam de *circulação de crianças*.

A circulação de crianças deve ser entendida aqui como um recurso, uma estratégia das classes pobres no sentido de partilhar as responsabilidades de uma criança entre os demais membros adultos da família, nos diz Freitas, Braga e Barros (2011).

Este movimento vem para ratificar a tese de Fonseca (2002) de que na modernidade não existe um modelo de família hegemônico a ser seguido pelas camadas mais pobres da população. Antes de se basearem em qualquer projeto individualista moderno (o que pressupõe condições sociais que propiciem uma educação de qualidade, além da transmissão de valores sociais, que por vezes ultrapassam sua cultura), estas famílias se utilizam da tradição para sublimar a sua existência – a solidariedade aqui é o recurso principal para a formação de seus membros. “[...] A circulação de crianças é o exemplo de uma dinâmica alternativa; é a indicação de formas familiares em grupos populares que, longe de serem uma etapa anterior à família moderna, vêm crescendo e se consolidando ao mesmo que ela.” (FONSECA, 2002, p.38)

Deste modo, entender esta circulação de crianças com uma forma de abandono, como em muitas situações vivenciadas nos órgãos de atendimento do SGD, supõe não considerar a dinâmica instituída por estas famílias das classes populares, desconsiderando sua realidade social e as diversas expressões da questão social que a cercam e que diferentemente das demais famílias de classe média ou alta que possuem um status a ser repassado a outras gerações, estas necessitam de estratégias que estão contidas nas “redes de obrigação construídas”, onde “são da família aqueles com quem se pode contar, isto quer dizer, aqueles que se retribuem ao que se dá, aqueles, portanto, para com quem se tem obrigações” (SARTI, 1994. p. 52).

Reitera-se aqui a necessidade de pensar o conceito de circulação de crianças pelo prisma da desigualdade social entre os diversos modelos de família que se interpõe hoje na contemporaneidade, levando em consideração os aspectos econômicos e culturais desta dinâmica das famílias trabalhadoras (Fonseca, 2002) onde se

estabelecem novas relações de parentesco, de cuidado de seus membros e de relações sociais.

Dentro desta discussão, ressaltamos outro conceito muito trabalhado por Costa (2002) e reiterado nos estudos de Freitas, Braga e Barros (2011) – o de “maternidade transferida – que se refere a aquelas estratégias encontradas pelas mulheres para dar conta das atividades de sua vida cotidiana, entre elas o cuidado da casa e dos filhos, onde através da ajuda de empregadas, mães, avós, tias, ou mesmo alguma vizinha, criam-se uma rede de partilha na responsabilidade de criação dos seus filhos ou mesmo para dar conta dos afazeres domésticos, incluindo nesta dinâmica a circulação de crianças.

Esta realidade segundo as autoras supracitadas têm levado a práticas que se repetem de geração á geração, mas que merecem um olhar minucioso no que se refere à violação de direitos das “irmãs mais velhas”, que como uma prática cultural (propriamente destinadas as mulheres) acabam assumindo as responsabilidades de irmãos menores e até mesmo na casa, para que seus pais possam buscar o sustento da família. Aqui ressaltamos o que em várias realidades sociais brasileiras constitui-se como trabalho infantil, já que estas meninas deixam de usufruir de uma infância (tal como direito) e acabam sendo relegadas a partilha de responsabilidades com seus pais – ou seja uma “*maternidade partilhada*” (Freitas, Braga e Barros, 2011).

Outro exemplo destas práticas é a solidariedade apadrinhada, que se dá quando um ou mais membros da família do trabalhador mantêm laços mais próximos com as classes média e alta, seja como empregados domésticos, porteiros de prédios, jardineiros e etc. Este vínculo assegura um canal de doação de roupas, remédios, eletrodomésticos, apadrinhamento de filhos menores, entre outras atividades que cumpram uma função social na sociedade.

Isto explica que a cultura do apadrinhamento se perpetua no cenário da modernidade brasileira, onde as classes média e alta preferem ajudar apadrinhados concretos que financiar serviços sociais públicos.

A solidariedade missionária, também aparece com uma vertente desta rede de solidariedades através das Igrejas Católica, Protestante, Espírita ou seitas Afro-Brasileiras que compõem o projeto de reprodução social das famílias empobrecidas.

A Igreja neste cenário apresenta-se como a instituição com a maior credibilidade para essa população. É nela que flui a “sociedade-providência” (Carvalho, 2004) que organizada cria serviços assistenciais e de defesa para a imensa demanda de justiça que esta população expressa. Contraditoriamente, ela se anuncia como o amortecedor da revolta e indignação social com a situação de pobreza, desigualdade e injustiça social no qual estão inseridas a maioria das famílias no país, retratadas pela globalização da economia, pela política neoliberal e retração estatal na qual o Brasil se depara.

Deste modo, é através da ação de algumas igrejas que se estabelece princípios facilitadores de valorização de um trabalho coletivo como condição de mudanças destas realidades familiares.

As instituições religiosas, mais do que os partidos políticos ou agentes públicos, formam as bases para o salto organizativo da população, expresso em movimentos de luta por moradia, saúde, saneamento, transporte, etc. É neste processo que nascem projetos coletivos para satisfação das necessidades comuns, conhecidos também como novos movimentos sociais, conforme nos fala Carvalho (2004) e Pinheiro (2010).

Entretanto, com o advento da *Constituição Federal de 1988* a família passa a ser focalizada como matriz para a execução de políticas públicas, providas pelo Estado, principalmente pela Política de Assistência Social (instituída como componente da Seguridade Social brasileira, agregado a Saúde e a Previdência Social), através dos Programas de Transferência de Renda.

Os Programas de Transferência de Renda inicialmente nomeados de Programas de Garantia de Renda Mínima – PGRM foram inseridos no Brasil em 1991, através do Projeto de Lei nº 80 (aprovado em dezembro do mesmo ano, como parte de uma experiência do Partido dos Trabalhadores - PT), pelo Senador Eduardo Suplicy, numa proposta de beneficiar sob a forma de um “*imposto de renda negativo*”⁶³, todas as pessoas que recebessem rendimentos brutos inferiores a 2,5 salários-mínimos efetivos na época.

Em seu projeto original se constituíam em “serviços sociais pessoais”, tais como recursos repassados para guarda de crianças, cuidado com idosos e pessoas com

⁶³ Segundo SUPPLICY, (2002) o Imposto de Renda Negativo corresponde “(...) a 50% da diferença entre aquele patamar de renda e a renda da pessoa, caso ela estivesse trabalhando, e 30% no caso em que a pessoa tivesse rendimento nulo” (p. 123).

deficiência⁶⁴; e mais recentemente direcionados à provisão social das famílias⁶⁵. Eles estão marcados por laços afetivos e/ou de solidariedade ou no campo dos serviços e bens, através do financiamento público em forma de recursos em dinheiro, tal como nos explicita Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 48):

[...] esses programas entendidos como transferência monetária à família ou indivíduos, transferência esta, na maioria dos programas, associada as exigências de contrapartida no campo da educação, da saúde e do trabalho. A partir de então os Programas de Renda Mínima, Bolsa-Escola e outros, ganham destaque tendo como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional, por maioria dos programas, com articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural.

Desta maneira, as famílias pobres agem como unidades de consumo e renda e desenvolvem estratégias de maximização de recursos de todos os seus membros, ampliando os efeitos sobre todos os componentes. Entretanto, sua renda per capita familiar apesar de ser limitada é útil e viabilizada para a marcação de linhas de pobreza.

Tais programas funcionam como um *reforço* à renda das famílias no sentido de garantir alimentação, o acesso a equipamentos sociais básicos, ampliando sua capacidade de suprir suas necessidades sociais básicas, mas não alteram substantivamente sua condição de pobreza.

Isto porque, a cada década, a ampliação das taxas de desigualdade social e a concentração de renda nas camadas mais abastadas da sociedade, atingem índices alarmantes e acabam por traçar algumas características em nossa política social conforme nos coloca Carvalho (2004):

⁶⁴ Estamos aqui nos referenciando ao BPC – Benefício de Prestação Continuada, sancionado pela Constituição Federal de 1988 e legitimado na LOAS em 1993, como um benefício de transferência de renda à idosos e pessoas com deficiência, incapazes de satisfazer suas necessidades ou tê-las provida por sua família, desde que os mesmos não apresentem condições laborativas.

⁶⁵ Os primeiros Programas de Renda Mínima criados no Brasil são: o Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e mais tarde o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI.

Posteriormente aglutinando todos esses benefícios surge o Programa Bolsa Família - PBF, criado pelo Governo Federal através da Lei Nº. 10.836 de 09 de janeiro de 2004 visando apoiar as famílias mais pobres e garantir a elas o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. O PBF destina-se a inclusão social da população brasileira que se encontra em situação de pobreza e pobreza extrema, por meio da transferência de renda e da garantia de acesso a serviços essenciais. Em todo o Brasil, mais de 11 milhões de famílias em média, vêm sendo atendidas pelo programa. Obtêm-se maiores informações sobre o PBF em www.mds.gov.br/bolsafamilia.

- ◆ É elitista, privilegiando os segmentos minoritários da população já bem aquinhoados;
- ◆ É assistencialista e tutelar, quando direcionada aos segmentos empobrecidos da população;
- ◆ Reflete uma cultura enraizada historicamente no Estado e na sociedade que legitimam o autoritarismo, a tutela dos dominantes e a subalternidade dos dominados.
- ◆ É setorializada, centralista e institucionalizada elegendo o indivíduo como portador de direitos e centro da política social, e não nos coletivos do tipo “família” ou “comunidade”. Esses últimos foram substituídos por serviços sociais institucionalizados tais como: creche, escola, ginásio de esportes, etc.

A política social de resultados magros e ineficazes não reflete a ausência de recursos financeiros, mas principalmente, um gasto público revertido em prol de interesses oligárquicos, tutelares, corporativos, centralistas que preferem trabalhar na esfera dos mínimos sociais, tais como as propostas do PGRM.

Nesta premissa, a crise do “Welfare State”, o déficit público, o individualismo crescente, a institucionalização das necessidades individuais/grupais e o desemprego estrutural introduzem hoje velhos e novos desafios à política social brasileira e mundial, principalmente quando se põe em jogo o atendimento às necessidades das famílias pobres e a sua proposta de proteção social lograda em mínimos sociais.

O reconhecimento da Política de Assistência Social, como uma política pública, provida pelo Estado como principal instância de proteção social, todavia é reafirmada na LOAS em 1993 – pela Lei 8.742, quando em seu artigo 1º reconhece: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.”

A partir da LOAS, a família passa a ocupar seu lugar na proteção social, sendo reconhecida pelo seu status de cidadania, tornando os seus direitos sociais como universais e invioláveis, desmercadorizando suas relações sociais e fortalecendo a autonomia dos indivíduos sociais, conforme nos ressalta Sping-Andersen (1991) em seus estudos e caracterizada nesta lei:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Vale ressaltar que a LOAS cumpre o seu papel ao reconhecer a família como locus privilegiado de atenção da Política Pública de Assistência Social, fazendo erigir o status de cidadania das famílias e indivíduos que passam a serem seus beneficiários.

Contudo, não podemos esquecer que diante do quadro político e econômico em que foi sancionada – contexto neoliberal – a LOAS apresenta já nas suas linhas principais a perspectiva de provisão de bens e serviços através dos mínimos sociais, como constatado no artigo acima e seu § V e referenciada no seu artigo 20 (quando trata do BPC), não reconhecendo a família diante de sua totalidade de provisão de bem-estar social, rompendo de início segundo Miotto (2011, p. 109) com a questão da desfamiliarização.

[...] atentas ao papel da família e ao lugar da família na proteção social, e a forma como são incluídas na política social nos diferentes países, postulam que a cidadania social, exige não só a desmercadorização, as também a desfamiliarização. Através destes dois processos – desfamiliarização e desmercadorização – é que o Estado age em direção ao abrandamento da responsabilidade familiar em relação à provisão de bem-estar-social. Assim rompe-se com a ideia de que a provisão de bem-estar-social deve acontecer somente no campo das famílias. A política social é pensada no sentido de socializar antecipadamente os custos enfrentados pela família, sem esperar que sua capacidade se esgote.

É somente com o advento do SUAS⁶⁶ que a família passa a ser a matriz das ações e serviços destinados a Assistência Social e incluída num olhar de totalidade de suas relações sociais.

A questão da centralidade da família que aparece no SUAS, é, portanto, fundamental para resgatar a necessidade de olhar as relações sociais em sua totalidade. Implica também em não deixar que esta totalidade se esgote na família, porque ela está num dado contexto social e expressa os conflitos da sociedade na qual está inserida. Portanto, os problemas que eclodem no seu seio não dizem respeito somente a ela. (CFESS, 2011, p.52)

A partir do SUAS tem-se uma nova diretriz para atuação com as famílias, isto é, uma atuação voltada para entender sua problemática diante de suas relações sociais estabelecidas e ainda levando em conta sua inserção territorial através dos níveis de complexidade estabelecidos pela PNAS.

Não queremos aqui discutir os elementos principais do SUAS, mas destacar o novo olhar que este sistema direciona às famílias, reconhecendo suas dificuldades a partir das diversas vulnerabilidades que se apresentam no seu cotidiano e que podem representar um maior ou menor impacto na vida de seus membros levando em consideração a fragilização ou rompimento dos vínculos familiares – estamos aqui destacando as ações de acordo com os níveis de proteção social estabelecido pelo SUAS, a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de média e alta complexidade)⁶⁷.

A atuação com as famílias levando em consideração estes níveis de proteção social estabelecidos pelo SUAS traz a tona uma série de ações que devem ser

⁶⁶ Um maior aprofundamento sobre a LOAS, o SUAS e seus determinantes como políticas públicas serão explicitados no Capítulo 3 desta tese.

⁶⁷ O SUAS estabelece dois níveis de proteção social: a Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial – PSE, estas duas modalidades de atuação levam em conta a necessidade de cobrir as seguranças afiançadas pela PNAS (2004), entre elas a Segurança de Sobrevivência ou de Rendimento e de Autonomia, Segurança de Convívio ou Vivência Familiar e Segurança de Acolhida. Estes níveis de proteção social vão considerar os patamares de vulnerabilidades em que se encontram estas famílias, atuando através da prevenção, como no caso da PSB, nos casos onde ocorreram a violação de direitos e conseqüentemente a fragilização dos vínculos familiares, como nas ações da PSE de Média Complexidade (destacando-se aqui os casos de violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes), bem como nos casos mais extremos de violação de direitos humanos onde se dá a ruptura dos vínculos familiares, na PSE de Alta Complexidade (ressaltando-se neste caso as pessoas em situação de rua, crianças e adolescentes em unidades de acolhimento e Famílias Acolhedoras). Estas e outras informações serão pormenorizadas no próximo capítulo.

consideradas no atendimento as demandas postas por estas famílias, entre elas a questão do território onde se encontram inseridas, conforme já sinalizamos, uma vez que grande parte das famílias atendidas pelos serviços do SUAS, entre elas, aquelas cujos filhos foram vítimas da violência sexual, que residem em áreas favelizadas, com a presença de risco social e pessoal tais como já sinalizados, como moradias precárias, ausência de serviços públicos de coleta de lixo, água, esgoto, saneamento básico, além da forte presença de facções de tráfico de drogas ou milícias – expressões estas da questão social contemporâneas e que devem ser consideradas no âmbito dos serviços de proteção social destinados a esta clientela.

Outra questão que merece destaque e que vem sendo pontuada por vários autores como Miotto (2011), Rodrigues (2011) e Freitas, Braga e Barros (2011) diz respeito ao papel de centralidade assumido pelas mulheres como beneficiárias dos serviços prestados à família.

Sabemos que foi um avanço considerar a família como uma beneficiária em potencial da proteção social brasileira, deslocando das análises que consideravam apenas os indivíduos e necessidades pontuais, como no caso de crianças, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, entre outros.

Considerá-la em sua totalidade, requer mais do que apenas criar uma política, como o SUAS, mas levar em conta mais uma vez, de que famílias estamos nos referenciando e principalmente de que pessoas historicamente são eleitas para assumir as funções de cuidado, proteção (de crianças, de idosos, dos doentes) e que acabam também sendo as mesmas que estabelecem as conexões como o Estado e com a sociedade em geral para terem acesso as políticas sociais de proteção social, neste caso as mulheres.

Nas políticas sociais dirigidas as famílias (bem como aos idosos, crianças e adolescentes, enfermos e doentes mentais), o contato com a família, a sociedade e o Estado continua ocorrendo em grande parte por meio da figura materna. As políticas sociais dirigidas a este público tomam como pressuposto a presença de alguém em casa para cuidar daqueles, e esse lugar é naturalmente “identificado” com a mulher. O fato é que nossa sociedade não construiu condições para suprir a saída de casa dessas mulheres incorporadas ao mercado de trabalho, não apenas no que se refere à realidade das tarefas domésticas, mas também em relação a esse suporte para políticas sociais (FREITAS, BRAGA e BARROS, 2011, p. 31).

O que de fato queremos destacar faz menção ao papel que estas mulheres vêm assumindo dentro proteção social e que dimensão isto tem tomado, pois segundo Rodrigues (2011) quando falamos de *famílias*, estamos nos direcionando as mulheres que estão inseridas no mercado de trabalho, mas, ao mesmo tempo, cuidam da casa, dos afazeres domésticos, levam os filhos ao médico, supervisionam as tarefas escolares e em função desta realidade social (mesmo que contraditoriamente pareça, diante de sua inserção laboral) não vêm conseguindo aumentar o percentual de renda de sua sobrevivência, de modo oposto, têm se apresentado em condições de desigualdade social.

Por outro lado, esse desafio é colocado pela própria realidade, em função de que essa situação de desigualdade relacionada ao gênero faz com que nós mulheres sejamos o grupo populacional mais afetado pela pobreza. Segundo Melo (2005), a penúria feminina é revelada em sua crueza por meio dos dados. Tanto a renda média como a mediana feminina são inferiores à masculina para todos os tipos de família. A desigualdade é uma realidade para todas as mulheres e pode-se afirmar que ser mulher é quase sempre sinônimo de ser pobre, sobretudo se for negra ou parda (RODRIGUES, 2011, p. 122).

Neste sentido, reiteramos que não basta apenas reconhecer a família como agente primordial das políticas públicas, assim como vem sendo feito desde 1994 por diversas instâncias governamentais, quando se consagra o *Ano Internacional da Família* (Draibe, 2004), refletindo a crescente preocupação em retomar a família como prioridade política, como vimos na área da saúde com o Programa Saúde da Família – PSF, igualmente como em alguns municípios como Niterói que recorre a experiência Cubana do Programa Médico da Família, da mesma forma que na área da Assistência Social temos os já citados BPC, Bolsa Escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Programa Bolsa Família, e algumas experiências regionais como o Programa Renda Melhor⁶⁸ no Estado do Rio de Janeiro e o Programa Cartão Família Carioca⁶⁹ no município do Rio de Janeiro.

⁶⁸ O Programa Renda Melhor atende as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro, que se encontram em situação de pobreza extrema. Maiores informações ver o site www.rendamelhor.rj.gov.br

⁶⁹ Assim como o Programa Renda Melhor, o Programa Cartão Família Carioca funciona como um benefício complementar de renda às famílias Beneficiária do PBF, residentes no município do Rio de Janeiro que ainda permanecem em situação de pobreza extrema. Outras referências do Programa podem ser obtidas em http://www.cps.fgv.br/cps/bd/fci/CFC_Neri_apresV.pdf, ou ainda em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/243777/bookcomfotob.pdf>

Todavia há que se levar em conta a questão da situação de desigualdade vivenciada pelas mulheres em relação aos homens, incorporando nas análises sobre a proteção social no Brasil a questão de gênero, o que envolve não só políticas sociais para mulheres, mas também a reconstrução e a potencialização do papel do homem nesta família, conforme já ressaltamos anteriormente.

Sabemos que a família é a primeira instituição que referencia e totaliza a proteção e a socialização dos indivíduos. Ela se constitui num canal de iniciação e aprendizado de afeto e das relações sociais. Contudo, a família precisa estar inserida no foco das políticas públicas, integrando ações de âmbito microscópico (nos municípios com programas comunitários de apoio às famílias, atividades de geração de renda e capacitação para o mercado de trabalho), da mesma forma que no âmbito macroscópico (nos programas sociais públicos nas esferas federais, estaduais e municipais), para que esta possa ter acesso aos serviços públicos como direitos sociais. (Mioto, 2004)

No que se refere à questão da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes, implica também na promoção e garantia de acesso às políticas sociais e aos mecanismos de assistência psicossocial e jurídica, bem como a articulação da política de Assistência Social com as demais políticas públicas levando em consideração todo processo de mudanças em que as famílias têm passado, tais como em sua identidade, em suas estratégias de sobrevivência, em suas estruturas psicológicas, econômicas, sociais, culturais e políticas, para que se possa desvendar suas reais particularidades (principalmente nas famílias em que há suspeita de violência sexual intrafamiliar), conforme nos aponta Stanisci, e Bacchetto (1998).

Destas articulações depreendem-se ações de aprofundamento e investimento em pesquisas sobre as famílias que se mostram hoje na contemporaneidade, considerando no seu curso, suas realidades econômica, cultural, sociopolítica, psicossocial, jurídica entre outras que permitam “dimensionar a complexidade da relação entre famílias e a violência contra crianças e adolescentes, servindo como referência para o planejamento e definição de políticas públicas de combate ao problema” (STANISCI, e BACCHETTO, 1998, p: 19).

A implementação do Sistema de Informação de Proteção à Infância e Adolescência – SIPIA, em todas as unidades da federação também se constitui numa ferramenta de garantia de sistematizações das informações que chegam até os

Conselhos Tutelares e que despreparados para lidar com as mesmas, não conseguem decodificar o conhecimento que se apresentam nestes dados sobre a violência contra a criança e adolescência e nem mesmo realizar uma integração efetiva com o poder judiciário a cerca destas informações.

Para finalizar, acreditamos que seja necessário como já pontuamos uma articulação entre governo e sociedade para que se possa efetivamente ser criada uma política de prevenção à violência sexual intrafamiliar, articulando o atendimento as crianças, aos adolescentes, as suas famílias, bem como aos supostos agressores e de forma repressiva um enfrentamento as redes de exploração sexuais, entendendo que o atendimento a este público deve incluir um conjunto de ações que se pautam em “ações estratégicas e táticas repressivas” (Stanisci, e Bacchetto, 1998), ações informadoras, capacitadoras, participativas e que promovam a alteração substancial do quadro da violência sexual intrafamiliar que se apresenta na atualidade, compreendendo a família como um sujeito e como potencial instância de fortalecimento das políticas sociais de enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes, entre elas a Assistência Social.

CAPÍTULO 3 – A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS

O debate acerca da Assistência Social no Brasil como política pública nos leva a entender que o surgimento das políticas sociais no cenário internacional foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Autores como Castel (1994), Sping Andersen (1991), Laurel (1995), Jaccoud (2009) são unânimes em situar o final do século XIX como o período em que o Estado Capitalista passa a assumir e realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada e com caráter de compulsoriedade, este fato corre com a entrada da questão social na agenda pública.

3.1 – A Assistência Social como Política Pública no Brasil: redescobrimo uma nova trajetória

No Brasil segundo Fleury (1994), o processo de constituição da política social, da mesma forma que o debate acerca da Proteção Social se estrutura a partir de três momentos históricos de enfrentamento da *questão social*: o primeiro na conjuntura de 1930, no governo de Getúlio Vargas, direcionando a política através das transformações entre Estado e sociedade para a integração do mercado interno e desenvolvimento da industrialização, mantendo ainda a economia de exportação de produtos agrícolas, sem romper a dependência com os países centrais.

Neste cenário, a política social se apresenta pela via da “*cidadania regulada*” – canal onde estão situadas as medidas relacionadas aos direitos previdenciários, que foram conquistados na década de 1930 e que estão destinados aos cidadãos inseridos no mercado de trabalho regulamentado pelo Estado, ou seja, aqueles que possuem a “carteira de trabalho” ou mesmo estão inseridos no mercado formal de trabalho.

Getúlio Vargas, então introduz uma política social de produção e implementação de leis que regulavam o mercado de trabalho, conseguindo a adesão das massas trabalhadoras via cooptação dos Sindicatos (o Estado era reconhecido como o grande

produtor de bens materiais, repassando benefícios aos trabalhadores em troca de obediência política).

É um contexto de grandes alterações no escopo social brasileiro com a implantação de uma legislação trabalhista e forte centralização de recursos federais que promoveram um caráter de proteção com um padrão seletivo no plano dos beneficiários; fragmentado nos planos institucionais e financeiros; e heterogêneo no plano dos benefícios. Entretanto, o tratamento dado à pobreza e conseqüentemente as expressões da questão social, ainda era visto como “caso de polícia”, com forte uso da força repressiva e violência.

O segundo momento ocorre no contexto de 1964 – época da Ditadura Militar onde se vê um forte autoritarismo através de um modelo concentrador e excludente de desenvolvimento da economia. O gasto social ainda é dependente de contribuições e fundos sociais específicos. É nesta época que temos a ampliação das instituições sociais (com o surgimento do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – FUNABEM, Ministério da Previdência e Assistência Social, Banco Nacional de Habitação – BNH, entre outras) e da proteção social estatal com a introdução dos mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores (criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, Programa de Integração Social – PIS, Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP e etc.), mas ainda com sérias restrições políticas.

Nota-se que de 1964-1985, segundo Vianna (1998) ocorreu uma radical transformação das políticas sociais, com acelerados processos de industrialização, urbanização e transformação da estrutura social brasileira, que se deu com a organização dos sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulada na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência social e habitação). Entretanto, esta efetiva ampliação da proteção social brasileira é caracterizada por ações pontuais, meritocráticas e residuais, não caracterizando um “*Welfare State Clássico*”, ou seja, o que se apresentava era um modelo repressivo, centralizado, autoritário e desigual implantado por um “*complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar*” que dava continuidade a um modelo fragmentado e desigual de inclusão social de parcelas da

população, de acordo com os arranjos do poder, favorecendo a interesses particulares ou privados.

O terceiro e último momento ocorre no pós 1980 – período histórico de mobilização e luta dos novos movimentos sociais pela redemocratização da sociedade brasileira. É o momento das lutas pelas eleições diretas para Presidente da República (Movimento Diretas Já), pelas lutas sociais pela reforma na saúde (Movimento de Reforma Sanitária), pela democratização dos espaços públicos, pela promulgação de uma nova Constituição Federal e o término da ditadura no país.

Há um caráter redistributivista das políticas sociais com maior responsabilidade pública na regulação, produção e operação dos serviços sociais; uma forte reestruturação do tecido social e a emergência de novos atores coletivos, um processo de democratização como debate político sobre a reestruturação das políticas sociais, uma maior abertura política e a questão social passa a ocupar uma posição central na agenda pública – com a ênfase em um Programa Emergencial de Combate à Pobreza.

É dentro deste novo cenário de direitos sociais e ampliação de cidadania via política social pública (que se consolida com a promulgação de Constituição Federal de 1988 e insere na sociedade um conjunto de movimentos sociais na luta por uma sociedade mais justa e igualitária) que se localiza a discussão acerca da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes. Como forma de materialização dos serviços prestados pelo Estado, via Assistência Social, criam-se algumas estratégias de ação que visam atender as necessidades destes sujeitos e suas famílias. Estas ações deveriam levar em consideração os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas sociais para o enfrentamento da violência sexual contra criança e adolescente. O controle social é uma ferramenta para aferir, de maneira transparente e democrática, a gestão dos recursos públicos e a garantia da prestação destes serviços com qualidade à população.

3.2- Os Marcos Legais do Sistema de Seguridade Social Brasileira Não-Contributiva

A constituição da Assistência Social e sua trajetória ao longo da história brasileira, conforme (Fleury, 2003), situam-se no desenvolvimento de um conjunto de ações dispersas na esfera privada e pública, com práticas assistencialistas, burocráticas e clientelistas dando ao sujeito o reconhecimento de “benesses”, negando sua condição de direito, enquanto uma política pública de responsabilidade social do Estado.

São as lutas dos diferentes segmentos dos movimentos sociais que trazem a tona o debate a cerca da centralidade da Assistência Social como uma política pública. São também estes movimentos que de fato levam esta temática até a discussão e a *entrada nas agendas públicas*. Esse fato expressa uma mudança significativa no padrão de constituição da cidadania social brasileira, pois pela primeira vez os segmentos sociais mais pobres e/ou fora de sistemas de proteção social advindos das relações de trabalho são amparados por uma modalidade de política social pública.

Neste aspecto a promulgação da Constituição Federal de 1988 torna-se o marco legal de lutas e conquistas referentes à ampliação dos direitos sociais e políticos, principalmente, com a redefinição da Seguridade Social (presente dos artigos 194 a 204), como um dever do Estado e de direitos sociais, constituída agora pelo tripé Saúde (de caráter universal), Previdência Social (de caráter contributivo) e Assistência Social (para quem dela necessitar):

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I. universalidade da cobertura e do atendimento;
- II. uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III. seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV. irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V. equidade na forma de participação no custeio;
- VI. diversidade da base de financiamento;
- VII. caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A Constituição Federal de 1988 ainda contribuiu para a construção de um novo pacto federativo (também denominado federalismo cooperativo) com a descentralização

de responsabilidades para as esferas federais, estaduais e municipais e um maior aporte de recursos destinados a estes níveis. Institui-se assim nas políticas de saúde, de educação, da infância e da assistência social, a municipalização com controle social, implantando-se os Conselhos Gestores (de composição paritária e deliberativa) como locus de fiscalização das políticas públicas nestas áreas.

Contudo, na questão da municipalização há que se levar em conta os desafios apresentados para sua implementação diante das profundas desigualdades presentes nos estados e municípios brasileiros, já que em todo o país temos cerca de 5.570 municípios (e 26 estados) com características distintas principalmente relacionadas as áreas econômicas, sociais e culturais; e da mesma forma há que se destacar a capacidade de gestão dos recursos disponibilizados pelo governo federal a estes municípios, assim como de entrar numa contrapartida para capilarizar recursos para implementação de projetos e programas no próprio âmbito municipal.

Pereira (2011, p. 25) destaca que para além dos motivos acima pontuados há que se analisar o escopo da seguridade social brasileira e sua constituição que não ocorreu de forma homogênea, devendo ser considerados os seguintes apontamentos:

α . O fato das três políticas que constituem a Seguridade Social terem sido institucionalizadas em momentos diferenciados, sendo dotadas de burocracias com bases também distintas;

β . A existência de uma relação de forças heterogêneas entre estas políticas, onde critérios de acesso para a previdência social foram mantidos;

χ . As reformas neoliberais na década de 90 que assolaram os países sobretudo os periféricos de forma mais acirrada, trazendo inúmeras consequências para as políticas sociais, dentre estas um desmonte sem precedentes.

É neste cenário de redemocratização da cidadania brasileira, ocorrida nos anos de 1990, que é formulada e promulgada a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n.º 8742, de 7 de dezembro de 1993), aprofundando o debate sobre a política de Assistência Social e as suas possibilidades de materialização enquanto um direito social de cidadania.

Segundo Couto, Yasbek e Raichelis (2011), a LOAS inaugura um novo patamar de institucionalidade para a Assistência Social compreendendo-a no campo dos direitos sociais, na responsabilidade de provisão (e vigilância estatal) e no acesso aos seus

usuários de forma universal. Afirma assim seu caráter não contributivo, a sua integração entre o econômico e o social e a implementação do controle social (via participação social) nas suas áreas de formulação, gestão e implementação de políticas sociais de forma pactuada, através de um cunho deliberativo na negociação dos interesses de seus usuários, imprimindo um viés de cidadania e democracia as suas ações.

A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais. A inclusão da assistência social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção. (SPOSATI, 2009, p.14)

Nesta via, a Assistência Social, como política pública de Seguridade Social, vem através da Constituição Federal de 1988 e com a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS em 1993, romper com a ótica de proteção social atrelada à ótica do trabalho, ou seja, a lógica de seguros, questão esta que marcou os dois primeiros momentos de constituição da política social no Brasil (de 1930 até meados de 1980). Nesta lógica, acabava-se deixando de fora deste “sistema de proteção social” aqueles trabalhadores que foram expulsos do mercado produtivo diante da modernização da tecnologia e os jovens à procura do primeiro emprego.

Aqui fica bem claro que a Assistência Social não pode ser entendida em oposição ao trabalho, pelo aspecto da dependência e incapacidade de produzir, mas deve assegurar o status de proteção social no Brasil como uma política pública não contributiva, de dever do Estado e de direito social (Faleiros, 2000).

Usar uma bússola, por exemplo, para ter claro o ponto aonde se quer chegar, não significa ignorar os acidentes de percurso, as armadilhas, os obstáculos, apesar de a rota, com esse instrumento, ter sempre o norte orientador. O modelo de proteção social não contributivo é uma direção (ou um norte histórico) de um caminho em construção na sociedade brasileira. Supõe conhecer e enfrentar obstáculos no percurso e também não desistir da chegada, pelo fato de ter que realizar mudanças durante o processo. (SPOSATI, 2009, p. 16-17)

Ressalta-se que ao tratar da noção de Assistência Social como proteção social (e não como seguro), busca-se proporcionar a sociedade todas as proteções afiançadas pelo patamar dos direitos sociais, indo além da noção de “socorro” que costumava ser impetrada pelos governantes – correspondente ao um compromisso mais pessoal do que na esfera da responsabilidade social, propriamente dita.

Já no seu artigo 1.º a LOAS traz à tona a questão dos *mínimos sociais* que devem ser providos pela Assistência Social enquanto política de Seguridade Social, direito do cidadão e dever do Estado (em parceria com a sociedade civil), visando ao atendimento de necessidades básicas. Tal questão (mínimos sociais) segue a lógica da retração do Estado enquanto provedor de políticas públicas advindas do Neoliberalismo, mas segundo Sposati, pode haver uma *“dupla interpretação de mínimos sociais: uma que é restrita, minimalista e outra (...) ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão”* (1997, 15).

A relação entre mínimos sociais enquanto sistema de provisão da política para a satisfação de necessidades básicas, presente na LOAS, remete à necessidade de reflexão sobre o significado e as possibilidades de concretização de direitos através dessa relação.

Diversos estudos vêm trazendo contribuições a esse debate que, na realidade, diz respeito à definição de padrões de mínimos sociais compatíveis com a perspectiva da cidadania, são eles direcionados por Macedo (1999), Pereira (2000), Sposati (2001), Telles (1998) Boschetti (2002), entre outros.

Tais perspectivas de análise apontam que estratégias devem ser traçadas para a realização desse pressuposto, através de princípios democráticos que incorporem a ação do Estado à participação e o controle da sociedade civil na discussão e encaminhamento da política de Assistência Social. Com base nessas premissas, o atendimento a necessidades sociais através da provisão de mínimos sociais pode situar-se num patamar de “direito” a ser assegurado por políticas sociais, ancoradas em padrões universalistas e desenvolvidas sob uma perspectiva democrática e ético-política.

Em seu novo formato, a garantia de renda no campo da seguridade social vem operando por meio de uma política contributiva e por programas assistenciais, de

natureza não-contributiva e seletiva, dirigida a um público definido sob condições de renda. Essas ações perseguem objetivos distintos: enquanto o seguro social visa evitar as situações de ausência de renda nos casos da perda de capacidade de trabalho, os programas assistenciais buscam fazer frente às situações em que a pobreza já está instalada (JACCOUD, 2009, p.10).

As possibilidades de realização dessa perspectiva na realidade da política social brasileira e, mais precisamente, no campo da Assistência Social, voltam-se para o desenvolvimento de programas e projetos sociais pautados nesses mínimos sociais (focalizando segmentos historicamente excluídos), tornando-se um desafio a ser enfrentado por esta política.

Com o advento da LOAS, a assistência social passa a ser qualificada através do direito de todo cidadão através do acesso aos benefícios, serviços, programas e projetos sociais que anteriormente estavam ligados à esfera do trabalho, eram disponibilizados via filantropia ou em algumas instâncias negligenciadas pelo governo.

Desmembrando a Assistência Social de seu caráter contributivo e atrelando-a num patamar de direitos sociais, a LOAS passa a assegurar a proteção social visando-se reduzir ou diminuir as situações de vulnerabilidades dos indivíduos, bem como a exclusão sociocultural das famílias. A potencialização de ações que atendam as suas necessidades essenciais à consecução de sua autonomia constitui-se também em um dos objetivos da LOAS. (Lopes, 2006).

Entretanto, o cenário social e econômico, nesta época, apresenta-se de forma complexa, pois ao mesmo tempo em que há a ampliação dos direitos sociais e políticos atrelados à promulgação da Constituição de 1988, temos o advento do Neoliberalismo, que imprime uma lógica de Contingência através dos mínimos sociais, redução do papel do Estado como provedor de políticas sociais e Reforma Estatal.

Trata-se de uma conjuntura dramática, dominada pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social no país, que se insere num momento histórico de ruptura do “pacto keynesiano” que vai permitir grande liberdade aos processos de reestruturação produtiva, no contexto de um movimento global de reordenamento das relações capitalistas entre centro e periferia do sistema (COUTO, Et. Al., 2011, p. 33).

É dentro deste limiar, de desconstrução dos direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988, ou seja, na contramão da proteção social não contributiva e de provisão Estatal, que se apregoa este sistema político e econômico orquestrado pelos organismos

multilaterais dos Estados Unidos da América (FMI, Banco Mundial e Liga do Comércio). Tais mecanismos são responsáveis por intervir nas manobras de redução da crise presente nos países periféricos, que se implanta o Neoliberalismo no Brasil, através do governo de Fernando Collor de Mello, com uma política social reducionista, focalizadora e privatizadora dos bens e serviços públicos, voltada ao ajuste fiscal. A política neoliberal pauta-se na introdução de “estratégias de mundialização e financeirização do capital, que aos poucos vão retirando a autonomia dos países de economia subordinados impedindo que a construção de novos patamares de cidadania possam ser implementados dentro do seu aspecto legal.

Dentro desta assertiva, observamos que mesmo com todo cenário de democracia e direitos sociais reconhecidos como condição de cidadania pela Constituição Federal de 1988, a LOAS demorou cinco anos para sua implementação e suas bases acabaram não atendendo ao pressuposto constitucional, assim como ocorreu com a Saúde.

No caso da Assistência Social se percebe que não se logrou o processo da universalização da proteção social como se esperava, ao contrário foram retomadas as bases de responsabilização da sociedade no que concerne a provisão de serviços sociais com a criação do Programa Comunidade Solidária, pautado no projeto de Reforma de Estado, que teve suas linhas de ação voltadas à refilantropização da assistência social, ao clientelismo, repetindo a história de seletividade, focalização e meritocracia voltadas à política social, traduzidas no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e reforçadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O efeito espelho se consagrava, no âmbito dos outros entes federados, numa municipalização rígida e muitas vezes usadas como forma de deslocamento de responsabilidades, com uma visível indefinição de competências, inexistência de orçamento, desarticulação entre gestores, precariedade de estruturas públicas, poucos êxitos no que se refere a diagnóstico e planejamento, materialização da concepção conservadora da assistência social e prevalência da rede filantrópica sobre a rede pública dos serviços (LOPES, 2008, p. 78)

Durante mais de 10 anos, a LOAS ficou relegada apenas a sua constituição no plano legal, isto porque não foram criados mecanismos e ferramentas que buscassem a sua implementação, ao contrário foram sendo reforçadas as medidas protecionistas neoliberais de enfrentamento à pobreza e a exclusão social.

Entretanto, segundo Lopes, respeitando o preceito da descentralização produzida pelos conselhos gestores da Assistência Social em suas diferentes esferas de execução (municipal, estadual, federal) que, valendo-se da criação de mecanismos objetivos para a implementação da política. Tais mecanismos (seja através da convocação de Conferências, ou da disposição de conselhos, fundos, preparação de planos e ainda a disposição de orçamentos próprios), vão se organizando para criar um sistema aparelhado na área e, aos poucos vai se incorporando em “novos procedimentos técnicos e operacionais homogêneos e simétricos no que concerne a prestação dos serviços socioassistenciais, ao financiamento e à gestão da política de assistência social [...]” (2006, p. 79), que dão continuidade as ações sendo aglutinados nas diferentes esferas governamentais.

É dentro deste movimento que em dezembro de 2003, o então Presidente Luis Inácio Lula da Silva, convoca a IV Conferência de Assistência Social. No patamar do processo de discussões diversas sobre a necessidade do governo implementar uma política de assistência social que tivesse suas bases ancoradas na universalização do direito à proteção social pelo viés da cidadania e ainda que rompesse com as práticas subservientes e clientelistas caracterizadas na ajuda aos mais pobres e carentes, não levando em consideração sua condição de “cidadãos de direitos” –, delibera assim, de forma coletiva, a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Assim, em janeiro de 2004, o então Ministro Patrus Ananias, conferindo as deliberações da Conferência, institucionaliza a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, assim como a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Desta forma, traz agora para plano estratégico, um conjunto de órgãos e secretarias destinados a formular, implementar, gerir e avaliar diferentes ações e serviços de combate à fome e a pobreza no Brasil, conforme veremos a seguir.

Ressaltamos, que neste estudo, não temos o objetivo de discutir a fundo a política de Assistência Social, uma vez que este aspecto já vem sendo abordados por autores renomados⁷⁰, mas de situá-la como um importante mecanismo para assegurar os atendimentos às crianças, adolescentes e seus familiares vitimizados pela violência sexual intrafamiliar, conforme preconizado pelo PAEFI.

⁷⁰ Autores como Behring (2007), Boschetti (2007), Sposati (2006), Pereira (2002), Couto (2011), entre outros tem se debruçado a cerca da discussão sobre a Política de Assistência Social.

3.3 – Sistema Único de Assistência Social – SUAS: uma nova perspectiva para a Política Assistência Social

É, dentro deste cenário contraditório, de 11 anos de implementação da LOAS, que através de uma perspectiva de resistência aos ditames neoliberais e, na expectativa de ampliação da assistência social como direito social, que visando executar as ações previstas neste escopo legal em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, aprova em nível nacional a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (através da Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e publicada no DOU de 28/10/2004).

A PNAS (2004) vai tornar explícito as diretrizes para a efetivação da assistência social como um direito de exercício da cidadania e de responsabilidade de provisão estatal, guiado por um modelo de gestão compartilhada entre os três entes federados, assumindo através de pacto federativo competências e atribuições voltadas a provisão de serviços socioassistenciais segundo consta nas diretrizes da LOAS (Couto, Yasbek e Raichelis, 2011).

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito, em o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e outro, desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica em um incremento das capacidades de famílias e indivíduos. (PNAS, 2004, p.8)

A PNAS (2004) ainda reafirma a necessidade de uma intrínseca articulação com as demais políticas públicas na tentativa de criar ações unificadas que abranjam uma multiplicidade de ações públicas de enfrentamento as diversas expressões da questão social, através do patamar de universalização de direitos sociais. Dentre seus objetivos destacam-se:

- prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitar;
- contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;

- assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (2004, p.8)

Nesta assertiva pode-se afirmar que a PNAS introduz uma nova forma de condução da política de Assistência Social, ao referenciar suas ações para uma diretriz de direitos sociais. As diretrizes baseiam-se numa perspectiva de justiça social e equidade, com um patamar de universalidade, rompendo assim com traços anteriormente marcantes de uma política eminentemente elitista, eleitoreira, clientelista, meritocrática, com fortes “ranços” filantrópicos.

Sua atuação ainda se delinea em promover ações de cunho continuado através da prestação de serviços, programas e projetos que tenham como a centralidade de intervenções, não mais focadas nos indivíduos, marcados pelo prisma do trabalho, ou “não trabalho”, ou mesmo sua dimensão de carência, mas elege a família e o território como foco central de suas diretrizes de trabalho.

A PNAS assim dentro deste novo desenho de política de direitos sociais consagrados pela defesa dos direitos humanos, apresenta como funções, segundo SPOSATI (2009, p: 134):

- Vigilância social – se dá pela capacidade de detectar e monitorar as ocorrências de vulnerabilidade e fragilidade que possam causar a desproteção, além da ocorrência de riscos e vitimizações. Esta é uma área nova que exige atualizados conhecimentos, capacidades e ferramentas de trabalho.
- Defesa de direitos – se estabelece através de uma preocupação com os procedimentos dos serviços prestados no alcance de direitos socioassistenciais e na criação de espaços de defesa para além dos conselhos de gestão da política.
- Proteção social – segundo a (PNAS, 2004), se ocupa das situações de vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão (a), suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana

Partindo das ideias da autora reitera-se que a dimensão da proteção social deve levar em conta ainda a proteção às situações de fragilidades/vulnerabilidades pessoais e sociais próprias ao ciclo de vida da população; a proteção às fragilidades da convivência familiar, bem como a proteção à dignidade humana e o enfrentamento às suas diferentes violações de direitos.

Aponta ainda em seus princípios a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária (abstendo-se de qualquer situação comprobatória vexatória de necessidade/renda), igualdade de direitos no acesso ao atendimento (promovendo a equivalência às populações urbanas e rurais) e a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas, projetos assistenciais, e recursos públicos.

No que tange as suas diretrizes de atuação, a PNAS, com base na LOAS, destaca suas linhas de atuação para a descentralização político-administrativa (respeitando-se as diferenças e características socioterritoriais locais); a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo e a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos implementados por esta política.

Desta forma, visa-se dar um novo norte a condução da política de assistência social no Brasil, com vista ao um novo patamar de execução de serviços públicos que passa pela transparência das ações do Estado, agora fiscalizadas pela sociedade civil, representada pelos conselhos de direitos.

É, a partir destas diretrizes de trabalho, que em 2005, é instituída a Norma Operacional Básica da Assistência Social, sancionando assim o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, um conjunto de programas, projetos, benefícios e serviços no âmbito da Assistência Social prestados diretamente ou por convênios com organizações sem fins lucrativos e por órgãos ou instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta em diferentes instâncias mantidas pelo poder público.

O SUAS foi aprovado em 2005 através da Norma Operacional Básica, que se estrutura pelos seguintes componentes: Norma Operacional Básica 2005, Níveis de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, Instrumentos de Gestão, Instância de Articulação, Pactuação e Deliberação e Financiamento. Quanto às metas para nortear o Plano Decenal, já na V Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005, deliberou-se por uma política de capacitação continuada para trabalhadores de entidades governamentais e não governamentais; política de gestão de pessoas PCCS (plano de cargos e salários); ampliação do quadro de profissionais (Serviço Social e áreas afins) nas três instâncias; afiançar política de

recursos humanos – melhoria das condições de trabalho, isonomia salarial, piso salarial, entre outros; dotar o órgão gestor e as equipes de condições de trabalho; e a aprovação de Emenda Constitucional (PEC) para permitir a transferência de recursos do FNAS para cofinanciamento no pagamento de salários do quadro de pessoal de todas as instancias (BARRETO, 2011, p.76).

O SUAS expressa o esforço de institucionalização da Política Nacional da Assistência Social – PNAS, através de um pacto entre as diferentes esferas governamentais (federal, estadual e municipal) e a sociedade civil, visando aumentar a coordenação intergovernamental das ações, os níveis de atenção e gestão, dando maior racionalidade, transparência e universalismos aos programas e projetos sociais no âmbito da Assistência Social (como exemplo temos a institucionalização do Programa Bolsa Família, um programa de transferência de renda que visa trazer um maior *bem-estar* e qualidade de vida aos seus beneficiários).

O que de fato nos importa ressaltar é a mudança do paradigma de proteção social no Brasil, ao longo desses 20 anos, pautados nas diretrizes da Constituição Federal de 1988 (através da seguridade social e fazendo-se valer em sabemos que o advento do SUAS, traz para a política pública desafios a serem superados até porque “o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta de uma assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS. Ele é um produto coletivo, na concepção e no detalhamento. Não tem partido político ou autoria nominal ou nominada (...) Foi na extinta ANASSELBA – Associação Nacional dos Empregados da LBA – Legião Brasileira de Assistência, que se construiu em 1990 um primeiro documento propondo um sistema gestor da assistência social. (SPOSATI, 2006, p.102) principalmente do sistema de gestão do SUS) e na LOAS. Tais mudanças compreendem também a Política Nacional de Assistência Social pautada por novas bases com o intuito de assegurar o direito de cidadania dos indivíduos, indiferente de sua condição de inserção no mercado de trabalho ou mesmo garantindo um novo modelo assistencial de base pública, buscando-se resultados que venham a promover as seguranças sociais e os direitos já adquiridos aos seus usuários, com vistas a romper com o quadro de vulnerabilidades e desigualdade social instalado no país.

Em sua concepção o SUAS se torna um avanço e apresenta consensos que vêm de encontro à necessidade de se pensar uma política social que dê conta do atual quadro de reforma de Estado, implementada com a ofensiva neoliberal. No seu bojo, traduzem-

se, na espoliação da classe trabalhadora, no número crescente do exército industrial de reserva, ou seja, torna-se fundamental pensar num patamar de proteção social que vislumbre o enfrentamento do aumento exponencial das diversas formas de pobreza hoje presentes na contemporaneidade “(...) produzidas na pobreza e desigualdades sociais intoleráveis, no desemprego e precarização das relações de trabalho, no envelhecimento populacional” e que reconhecem na Assistência Social uma política de fundamental relevância para a sociedade (CARVALHO, 2006, p.124).

Dentro desta perspectiva, atendendo aos pressupostos inscritos na Constituição Federal de 1988 e presentes na LOAS, o SUAS apresenta um conjunto de *princípios e diretrizes* que estabelecem uma ligação intrínseca com os novos mecanismos propugnados da gestão da política pública. Estes são expressos na *universalização* do sistema em todo território nacional; na *territorialização* da rede de Assistência Social pela oferta de serviços baseado na proximidade do cidadão (isto é, os serviços devem estar localizados em áreas com maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais para a população e com comando único para instância de gestão); na *descentralização político-administrativa*, garantindo-se a municipalização e comando único em cada esfera de governo; na primazia da *responsabilidade do Estado* na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo; na *centralidade da família* para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos; e na *implantação gradual do SUAS* respeitando as diferenças regionais e de organização da gestão em cada município, entre outros que venham garantir que suas bases legais sejam cumpridas.

Tais princípios e diretrizes coadunam com essa nova propositura de gestão pública afirmada no SUAS. Assim, garante-se a oferta de serviços, programas e projetos com qualidade e ainda promove-se o monitoramento e avaliação de suas ações através de um sistema integrado e participativo, que fomenta as bases para o exercício da cidadania e controle social. Neste sentido, o SUAS se proclama por eixos estruturantes, tais como:

- Matricialidade Sócio-Familiar;

Segundo a PNAS (2004) a família se apresenta independente dos diferentes modelos que possa assumir na contemporaneidade. É considerada a mediadora das relações entre o sujeito e a coletividade. A família se define “como o núcleo afetivo

vinculado por laços de consanguíneos, de aliança e afinidade que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, que se organizam em torno de relações de geração e gênero. [...] é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” (NOB/SUAS, 2005, p.90).

Nesta perspectiva, as bases do desenho do SUAS devem favorecer o entendimento da família não apenas como unidade econômica, mas configurá-la com uma potencial usuária dos serviços assistenciais, garantindo a defesa do direito à convivência familiar dos seus entes, bem como apoiando-a para que possa exercer sua função protetiva (através da responsabilidade primeira de educar, manter, e proteger seus membros) nos casos de crianças e adolescentes, de seus idosos e pessoas com deficiência.

A centralidade na família e a superação da focalização de políticas sociais em seus indivíduos repousam no pressuposto de que para cumprir este papel a família em situação de vulnerabilidade e (ou) risco precisa receber a proteção do Estado, e para tal necessita de uma rede ampliada de serviços que levem em consideração seus determinantes econômicos, sociais, culturais, políticos, suas potencialidades, fragilidades e vulnerabilidades dentro de sua realidade social, potencializando-a para o exercício de suas responsabilidades.

- Descentralização político-administrativa e Territorialização;

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do art. 11º da LOAS a descentralização e a participação aparece como uma premissa que define a reorganização da gestão da política social. Para tanto, as ações das três esferas de governo devem realizar-se de forma articulada e pactuada. Cabe a esfera federal a formulação, coordenação e a criação das normas gerais concernentes ao serviços, programas e projetos da política de assistência social. Aos estados compete a coordenação regional e o monitoramento das ações. Os municípios e distrito federal são responsáveis pela execução da política em nível local.

Este preceito torna os municípios o lócus da excelência das ações no âmbito da assistência social, trazendo para os conselhos gestores grandes responsabilidades relacionadas à questão da execução da política, seja pela implementação do fundo, do plano e de orçamento próprio, bem como pelo monitoramento e vigilância das ações que

serão desenvolvidas. Visa-se assim, o enfrentamento da pobreza e das situações de risco pessoal e social, conforme preconiza a PNAS e o SUAS.

Entretanto, temos que respeitar o conjunto das diferenças que estão presentes em nossas realidades municipais. Neste sentido, cabe destacar os desafios ainda prementes no que se refere à gestão dos serviços da assistência social, como também todo processo de articulação que ainda vem sendo criado entre estados e municípios que objetivam diminuir os números da desigualdade social no país, conforme nos coloca ARRETCHE:

Estados e municípios brasileiros são profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito às suas capacidades econômica e fiscal, seja no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas, seja ainda no que diz respeito à sua tradição cívica. (2001, p. 17).

Já o princípio da territorialização elege o município como espaço privilegiado de execução das ações e de intervenção sobre o cotidiano das cidades.

Segundo a PNAS, a perspectiva da territorialidade traz uma inovação para as políticas sociais no âmbito da Assistência Social. Propõe-se que as ações que venham a ser planejadas e desenvolvidas busquem a superação da fragmentação. Pressupõe o acesso à universalidade da cobertura, o planejamento e monitoramento da rede de serviços, bem como realizar a vigilância social das situações e exclusão e de estigmatização que estão presentes nos territórios com grandes índices de vulnerabilidades, riscos e violações de direitos.

A compreensão que incorpora a dimensão territorial das políticas públicas reconhece os condicionamentos de múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, nos diversos territórios, que levam a segmentos sociais e famílias a situações de vulnerabilidade social e risco social (COUTO, ET AL., 2011, p.50).

Nesta base, o território torna-se o a base para a organização das políticas públicas, serviços e programas sociais, partindo da *lógica da proximidade do cidadão*⁷¹,

⁷¹ A lógica da proximidade do cidadão está contida na PNAS, e no SUAS no entendimento que as ações da política social devem reconhecer as vulnerabilidades presentes em cada realidade social, partindo para o planejamento

ênfatizando as expressões da questão social que se manifestam nas diferentes realidades sociais, compreendendo que as necessidades de cada “espaço habitado” devem ser levadas em consideração visando romper com seu histórico de vulnerabilidade social.

- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;

Neste item deve destacar a nova relação estabelecida na gestão da política pública e sua articulação com a sociedade estabelecida pela Constituição Federal através de espaços que garantam a participação popular. Ela se dá conforme já destacado com o reconhecimento da proteção social pública, pela Seguridade Social, reconhecendo o princípio da democracia popular como destaque para as ações da saúde e da assistência social.

Neste íterim, a LOAS propõe um conjunto integrado de ações do governo e da sociedade para garantir proteção social a quem dela necessitar, ações estas que são reiteradas pela PNAS e pelo SUAS, rompendo com toda trajetória de políticas clientelistas e assistencialistas que não reconheciam os usuários dos serviços como potenciais participantes deste processo democrático da política pública.

Propõe-se assim no âmbito de suas ações a primazia do Estado na implementação da política de assistência social, através da parceria na execução dos serviços e na construção das redes de proteção no território.

- Financiamento

A história do financiamento público brasileiro da política de assistência social nos remete a um conjunto de práticas burocráticas, centralizadas, segmentadas e pontuais, sem considerar as diversidades presentes, as necessidades de cada região ou território, a capacidade de gestão de cada ente federado, suas pactuações e deliberações estabelecidas, principalmente aquelas estabelecidas entre o governo federal e o repasse de recursos financeiros ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

Assim o SUAS traz como mais uma inovação (atrelada ao princípio da descentralização) a questão do financiamento da política de Assistência Social como de

de ações que visem romper com o patamar de vulnerabilidade e desigualdade social no país, rompendo assim com a questão da centralidade anteriormente desenvolvida pelo governo federal na implementação de ações da assistência social.

responsabilidade dos três entes federados – governo federal, estados e distrito federal/municípios – reconhecendo a necessidade de pactuação entre estas esferas garantindo a transparência das ações, a gestão compartilhada, a participação e o controle social (SUAS, 2005).

Dentro desta assertiva, a gestão financeira da Assistência Social se dá através dos *fundos*, utilizando critérios de partilha deliberados nos conselhos. Nos Estados e na União devem ser antecedidos por pactuação na Comissão Intergestora Bipartite - CIB e Comissão Intergestora Tripartite - CIT⁷²

O financiamento deve ter como base os diagnósticos socioterritoriais apontados pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social que considerem as demanda e prioridades que se apresentam de forma específica, de acordo com as diversidades e território, a capacidade de gestão e de atendimento e de arrecadação de cada município/região, bem como os diferentes níveis de complexidade dos serviços, através de pactuações e deliberações estabelecidas com os entes federados e os respectivos conselhos (PNAS, 2004, p. 49).

Reitera-se assim como este pressuposto a premência de se respeitar as instâncias de gestão compartilhada e deliberativa da política de assistência social concernente ao financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios sociais, no âmbito do SUAS e estabelecidos na NOB (2005) através do repasse de verbas aos Fundos de Assistência Social.⁷³

- O Controle Social

O controle social é um instrumento de grande importância para o exercício da democracia e para participação popular no processo de “gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa”, esta concepção se origina da Constituição Federal de 1988, (atrelado à descentralização) visando o exercício da cidadania através do controle

⁷² A CIB e CIT são espaços de interlocução entre gestores, e agregam um conjunto de ações que devem ser deliberadas de forma transparente e pactuada, relacionadas a questões de formulação, gestão e implementação da política de assistência social. A CIB é composta por representantes gestores dos estados e municípios, enquanto a CIT forma-se pela junção dos representantes gestores do governo federal, estados e municípios.

⁷³ Um debate mais aprofundado sobre a questão do financiamento pode ser obtida em BARRETO, Sandra Regina Manes. Renúncias fiscais às entidades e organizações inscritas no CMAS/RJ: a metamorfose do fundo público. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UERJ: Rio de Janeiro, 2011.

das ações do Estado, no sentido de imprimir uma maior transparência em suas ações e a prestação de serviços com qualidade à população.

No processo de constituição do SUAS, os espaços que privilegiam o exercício do controle social e a participação são os Conselhos⁷⁴ e Conferências⁷⁵, não sendo apenas estes espaços, já que existem outras instâncias (como audiências públicas, fóruns, ouvidorias, e etc.) que podem aglutinar forças nesta ação.

A participação social passou a representar em suas diversas modalidades um elemento estruturante do sistema brasileiro de proteção social. Institucionalizou-se como espaço de debate, deliberação e controle das políticas, e consolidou-se em praticamente todo o conjunto de políticas sociais, sobretudo com a instalação dos conselhos paritários. Com a ampliação e institucionalização dos espaços de participação social, buscava-se promover transparência na deliberação e na gestão, a visibilidade nas ações, e a democratização do sistema decisório. Busca-se ainda, permitir maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas (JACCOUD, 2009, p.78).

Ao levar em consideração o histórico traçado da política de assistência social brasileira, pode-se pensar sobre a importância da representação da sociedade civil nos conselhos e busca-se privilegiar este novo processo de redemocratização iniciado no país em 1988 pela Constituição Federal e reiterado pela LOAS e pela NOB (2005), com um dos seus eixos estruturantes, no sentido de fortalecer os usuários junto a organização dos seus reais interesses e cumprimento efetivo de seus direitos sociais, anteriormente representados por uma lógica patrimonialista, clientelista e autocrática.

Contudo, há que se reiterarem as complexas relações que se interpõem nestes espaços de exercício de participação popular, levando em consideração as características de cada experiência municipal no exercício do controle social, já que estes espaços acabam se constituindo em lócus de disputa por interesses diversos, muitas vezes até antagônicos as demandas da população.

⁷⁴ Conforme já sinalizado os Conselhos têm como principais atribuições à deliberação e fiscalização da execução da política e de seu financiamento.

⁷⁵ Já as Conferências, de acordo com o art. 18, inciso VI da LOAS, são responsáveis por normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar a situação da política de assistência social; fiscalizar os serviços prestados pela rede socioassistencial, bem como verificar os avanços e/ou impactos que esta política vem implementando na realidade social de seus usuários.

Para tal, há que se promover algumas ações, segundo Jaccoud (2009) e Sposati (2006) que visem aprimorar estes espaços para o efetivo exercício da cidadania com capacitações de conselheiros, incentivar uma maior participação popular, romper com os processos de sub-representação de usuários e entidades filantrópicas e beneficentes, da mesma forma que enfrentar dilemas ainda postos como desafios no âmbito da política de assistência social, como a questão da “solidariedade” que representada por várias instituições na área de educação e saúde, acabam subutilizando esta política para a oferta de serviços prestados à população, como parte integrante da rede socioassistencial.

- A Política de Recursos Humanos

No que tange a política de recursos humanos sinalizamos um ponto de grande destaque para este estudo, uma vez que esta questão está diretamente ligada à constituição das equipes que prestam serviços no âmbito dos CRAS, CREAS, e Centros de Acolhimentos. Estes são serviços direcionados à população usuária da assistência social, e que vem demandando um olhar minucioso a respeito de suas condições de trabalho e demais expressões da questão social que se apresentam no atual processo de reforma estatal e que se expressam de forma contundente no mundo do trabalho (nas transformações que se seguem no seu bojo com a retração estatal) e conseqüentemente se traduzem na precarização das condições de trabalho e do atendimento à população.

O dinamismo, a diversidade e a complexidade da realidade social pautam questões sociais que se apresentam sob formas diversas de demandas para a política de assistência social, e que exigem a criação de uma gama diversificada de serviços que atendam às especificidades da expressão da exclusão social apresentada para esta política (PNAS, 2004, p. 53).

A inexpressiva produção acerca do tema recursos humanos da assistência social, atrelado à nova forma de conceber e gerir a política de assistência social (através dos preceitos da Constituição Federal de 1988, da LOAS e agora com o advento do SUAS) tem demandado esforços para se repensar as bases para a produção de relações interdisciplinares, transversais que envolvam o conjunto dos trabalhadores do SUAS (gestores, técnicos, educadores sociais, entre outros), os conselheiros, e os usuários na tentativa de pensar seu processo de trabalho.

Estes desafios se interpõem no compromisso assumido com a política de assistência social, da mesma forma com a articulação direta entre os gestores e técnicos das diferentes instâncias de pactuação (governo federal, estados e municípios) na oferta de serviços com qualidade e que garantam a efetividade desta política na vida de seus usuários.

Para dar concretude a esta questão o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS cria a Resolução 269 de 13 de dezembro de 2006, aprovando a Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos – a NOB RH/SUAS, regulando toda a gestão do trabalho presente no âmbito da política de assistência social. Tal legislação vem traçar o novo desenho implementado no âmbito de uma gestão democrática e descentralizada e que apresenta como diretrizes:

- conhecer os profissionais que atuam na Assistência Social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS;
- vislumbrar o desafio proposto, para esses profissionais, a partir dos compromissos dos entes federativos com os princípios e diretrizes da universalidade, equidade, descentralização político-administrativa, intersetorialidade e participação da população;
- propor estímulos e valorização desses trabalhadores;
- identificar os pactos necessários entre gestores, servidores, trabalhadores da rede socioassistencial, com base no compromisso da prestação de serviços permanentes ao cidadão e da prestação de contas de sua qualidade e resultados;
- uma política de gestão do trabalho que privilegie a qualificação técnico-política desses agentes (NOB/SUAS, 2006, p. 19).

O advento da NOB RH/SUAS traz no âmbito de suas competências a constituição de equipes de referência que atuarão junto à organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da Proteção Social Básica e Especial. Esta equipe é representada por um conjunto de profissionais efetivos, com formações diferenciadas que buscam desenvolver um trabalho integrado junto às famílias referenciadas que estejam em situação de vulnerabilidade e risco social. A NOB ainda inova trazendo na composição desta equipe de referência o papel do coordenador, com um perfil específico tais como “ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários

e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais” (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 14).

Tais medidas reforçam a preocupação em compor equipes que possam estar realmente comprometidas com a efetivação dos princípios do SUAS, dando continuidade as ações em diferentes gestões da política pública municipal, independente de sua matriz política ideológica.

Preocupada com a situação da organização do trabalho no SUAS a NOB-RH/SUAS também salienta como diretriz desta política a capacitação e formação destes profissionais, baseada nas dimensões da interdisciplinaridade e da formação permanente. Busca também fomentar a formação e capacitação dos profissionais do SUAS levando em consideração suas distintas funções e níveis de escolaridade. As ações de formação e capacitação reguladas pela NOB-RH SUAS vêm sendo conformadas pela Política Nacional de Capacitação SUAS – PNC/SUAS⁷⁶.

Sabemos que o tema gestão do trabalho na assistência social⁷⁷ é algo bastante recente no âmbito das discussões acadêmicas, mas que tem suscitado intensos debates ao seu respeito. T tamanha importância vem sendo dada a esta discussão que em dezembro de 2011, o mesmo se tornou tema da VIII Conferência Nacional de Assistência Social - “Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores”, discutindo em todo o país questões que estivessem voltadas ao aprimoramento da gestão do SUAS, da mesma forma que discutir parâmetros para a oferta qualificada de serviços, programas e benefícios assistenciais.

Conforme já salientamos o tema gestão do trabalho do SUAS é muito importante para que realmente se efetive uma política de assistência social que busque romper com o grande cenário de desigualdade social e violação de direitos presente em nossa sociedade, inclusive os casos de violência sexual intrafamiliar praticados contra crianças e adolescentes.

⁷⁶ Para mais informações sobre as diretrizes e objetivos da formação e capacitação dos profissionais do SUAS, ver a Política Nacional de Capacitação SUAS – PNC/SUAS, publicada em sua versão preliminar em dezembro de 2011.

⁷⁷ Visando uma compreensão mais apurada sobre a temática supracitada, referenciamos o trabalho de SILVA. Viviane Pereira da. A Gestão dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS em Foco: um estudo do município do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade Federal Fluminense - UFF: Rio de Janeiro, 2011.

Para tal urge-se a conformação de uma política de recursos humanos, com a criação de um plano de carreira, a qualificação dos recursos humanos para maior capacidade de gestão e execução dos operadores da política, a valorização do servidor público, priorizando sua contratação através de concurso público, combatendo a precarização do trabalho, bem como a garantia da continuidade dos processos de trabalho estabelecidos pelo SUAS.

- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

De acordo com a PNAS (2004) a criação e implementação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação das ações da assistência social são providências necessárias para a conformação do SUAS em todo território Nacional e abrange esforços coletivos das três esferas de pactuação.

Desde a I conferência Nacional de Assistência Social ainda em 1995, assim como a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, vem sendo pontuada a necessidade de implantação de sistemas de monitoramento e informação e sistemas de informação que possibilitem mensurar os resultados desta política, da mesma forma que acompanhar de forma transparente as ações desenvolvidas pelos Planos de Assistência Social em suas diferentes esferas de atuação.

Contudo, sabemos que ainda é incipiente a construção de ferramentas informacionais que hoje venham medir, monitorar e avaliar as ações apreendidas junto à política de assistência social, mesmo com os esforços do MDS em avançar nesta questão da maximização da eficiência, eficácia e efetividade das ações realizadas.

Salienta-se assim, a importância do acompanhamento e Monitoramento para qualificação dos serviços no processo de trabalho, a construção de indicadores de impacto na implementação da política, gerando informações e conhecimentos para gestores, conselheiros e trabalhadores da área, realizando a efetiva vigilância social.

As políticas sociais não são apenas espaços de confrontação de tomadas de decisão, mas constituem elementos de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais [...]. Neste sentido, a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassam a mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operativos, preocupados com a relação custo-benefício ou com a eficiência e eficácia. A avaliação de políticas sociais deve situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia. (BOSCHETTI, 2009, p. 580)

Deste modo, a informação, monitoramento e avaliação de políticas, serviços, programas, projetos sociais, e benefícios hoje visa dar transparências as ações públicas; democratizar o Estado e a sociedade civil; melhorar o modo de condução das políticas públicas e compreender o Estado em ação, recomendando e sugerindo modificações em suas diferentes etapas: construção da agenda, formulação, implementação e avaliação⁷⁸.

Levando em consideração a estruturação do SUAS para entendermos a configuração dos serviços prestados às crianças e adolescentes e suas famílias vítimas da violência sexual, tomamos como referência a PNAS (2004) que busca ainda afiançar a cobertura de necessidades do cidadão e da família, através da garantia das seguintes Seguranças Afiançadas, sejam elas:

1. Segurança de Sobrevivência ou de Rendimento e de Autonomia – deve ser assegurada através de benefícios continuados ou eventuais, de caráter monetário, a indivíduos e famílias desprovidos de condições básicas de sobrevivência. A Renda mínima é uma das modalidades apontadas por Sposati (2001), mas enquanto política de Seguridade Social, isto é, integrada aos demais programas que compõem esta política.
2. Segurança de Convívio ou Vivência Familiar – é outra necessidade a ser preenchida pela política de Assistência Social através de ações, cuidados, projetos que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, através de ações socioeducativas/culturais, lúdicas, etc., desenvolvidas através de núcleos socioeducativos e de convivência. Reitera-se aqui a defesa do direito à convivência familiar que deve ser apoiada no sentido para que possam ser criadas ações que incentive a participação social e o exercício da cidadania.
3. Segurança de Acolhida – destinada a proteger e recuperar situações de abandono e isolamento de crianças, jovens, adultos e idosos, procurando recuperar a capacidade de convívio, autonomia desses sujeitos. Esta se realiza pela oferta pública de espaços e serviços que visam à realização de “ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas” (COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2011, P. 43)

O conjunto destas seguranças elencadas pela PNAS vão levar a conformação dos serviços, programas e projetos ofertados pelo SUAS dentro das ações de proteção social básica e especial, como trataremos a seguir.

⁷⁸ Para uma abordagem mais aprofundada deste assunto ver artigo de VIANA, Ana Luiza. As abordagens metodológicas em políticas públicas. IN: Revista de Administração Pública, n° 24 (4), 1995.

3.3.1 A Proteção Social Básica

A *Proteção Social Básica - PSB* visa promover a inclusão social de grupos em situação de risco pessoal e social nas políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária e societária, apresenta assim a função preventiva e inclusiva.

Apresenta-se através do trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover o acesso ao usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo.

As ações desenvolvidas através dos serviços, programas, projetos e benefícios da Proteção Social Básica são realizadas nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que propicia o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social. (PNAS/ 2004).

Dentre os usuários da Proteção Social Básica destacam-se as famílias em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade, e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social, residentes nos territórios de abrangência do CRAS.

O CRAS pode ser considerado como a porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social, em virtude de sua capilaridade no território brasileiro. Por meio do CRAS, a proteção social da assistência social se territorializa e se aproxima da população, internalizando dois aspectos basilares do SUAS: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização (BRASIL, 2008b). Portanto, revela-se fundamental analisar a distribuição e estrutura destas unidades no Brasil. Em 2010, identificou-se um total de 6.801 CRAS espalhados em todo o território nacional, distribuídos em 4.720 municípios, ou 84,8% de cobertura dos 5.565 municípios brasileiros. As regiões Sudeste e Nordeste apresentam as maiores quantidades de CRAS e as regiões Centro-Oeste e Norte, os menores números, coerente com os dados de maiores e menores quantidades de município e respectivas populações por estado da federação. (CENSO SUAS, 2010, p. 19-20).

Com a Tipificação de Serviços Socioassistenciais de 2009⁷⁹, o CRAS apresenta os seguintes serviços:

1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF - caracterizado através do desenvolvimento do trabalho social com famílias, de caráter continuado, que visa fortalecer a função protetiva das famílias. Dentre as suas funções está prevenir a ruptura dos seus vínculos; promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida, bem como se tornar uma estratégia privilegiada para oferta de serviços a beneficiários de transferência de renda.

Dentre as ações principais do PAIF destacam-se o acompanhamento familiar das famílias de um determinado território adstrito visando a inclusão em serviços, programas e projetos sociais que visem a superação, e prevenção de situações de vulnerabilidade social.

É através do PAIF que também se realiza o acompanhamento das famílias cadastradas no PBF, bem como das condicionalidades⁸⁰ inerentes a este programa social. Também se desenvolvem ações voltadas ao acompanhamento aos beneficiários do BPC.

2 - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV - serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos geracionais, de modo a garantir

⁷⁹ De acordo com a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprova-se a “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais”, que estabelece a matriz padronizadora dos serviços de proteção social básica e da proteção social especial de média e alta complexidade no âmbito do SUAS, bem como a organização dos serviços socioassistenciais padronizados por níveis de complexidade do SUAS.

⁸⁰ “As Condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizas (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal”. Retirado site: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>

aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias, e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Trata-se de uma forma de intervenção planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Estão previstos os seguintes serviços específicos por faixa etária, segundo a Tipificação de Serviços Socioassistenciais:

- Serviço para crianças de até 6 anos de idade: tem por objetivos fortalecer vínculos familiares e prevenir a ocorrência de situações de exclusão social e de risco, em especial a violência doméstica e o trabalho infantil. Com as crianças, busca desenvolver atividades de convivência, estabelecimento e fortalecimento de vínculos e socialização através de atividades lúdicas.

- Serviço para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade: tem por foco a constituição de espaço de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes, a partir de interesses, demandas e potencialidades, através de experiências lúdicas, culturais e esportivas. Inclui crianças e adolescentes com deficiências, retirados do trabalho infantil ou submetidas a outras violações de direitos, bem como a prevenção de situações de risco social.

- Serviço para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos de idade: dedica-se ao fortalecimento da convivência familiar e comunitária, e para a permanência ou retorno na escola, por meio de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho, abordando questões relativas à juventude, a capacidade comunicativa, a inclusão digital, bem como a realização de atividades de arte, cultura, esporte e lazer. Visa sensibilizá-los para os desafios da realidade social, cultural ambiental e política de seu meio social, criar oportunidades de acesso a direitos, estimular práticas associativas e diferentes formas de expressão no espaço público.

- Serviço para idosos com idade igual ou superior a 60 anos: prevê o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento de vínculos familiares e do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social.

Vivências em grupos, artísticas, culturais, esportivas e de lazer, formas privilegiadas de expressão, interação e proteção social.

3. Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas – se dá pela oferta de atenção por meio de cuidadores formais, de modo sistemático e planejado, no domicílio do usuário. O trabalho realizado será sistematizado e planejado por meio da elaboração de um Plano de Desenvolvimento do Usuário - PDU: instrumento de observação, planejamento e acompanhamento das ações realizadas. No PDU serão identificados os objetivos a serem alcançados, as vulnerabilidades e as potencialidades do usuário.

Em relação às ações desenvolvidas pela PSB, gostaríamos de destacar as dificuldades que têm sido expressas pelo contingente de profissionais destes serviços no que se refere à efetiva realização do acompanhamento familiar das famílias nos CRAS, levando em consideração que grande parte de suas atuações voltam-se apenas ao cumprimento das atividades que se encontram atreladas ao cumprimento das condicionalidades do PBF e outros programas afins implementados em nível estadual ou municipal.

O atendimento às famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) é citado dentre os mais frequentes por 58,9% dos CRAS. Outras razões mais frequentes para atendimento nos CRAS são famílias em situação de insegurança alimentar e jovens em situação de vulnerabilidade e risco social, com percentual de 46,5% e 43,7%, respectivamente. Importante perceber que os CRAS atuam em uma ampla gama de problemas demandados pelas populações. Assim, sua atuação como Centro de Referência se solidifica-se, em consequência, se expande. Nesse sentido, é importante que os CRAS invistam em ações e atividades relacionadas às situações mais atendidas, a fim de melhor atender a população (CENSO SUAS, 2010, p.28 e 29).

Outro desafio que se tem verificado nos CRAS e que merece uma devida atenção dos governantes refere-se à implementação dos SCFV em sua totalidade, já que em grande medida vários municípios ainda possuem dificuldades financeiras, orçamentais e técnicas para a execução dos mesmos.

Em medida ressaltamos que os CRAS são equipamentos fundamentais para a implementação do SUAS em sua totalidade, haja vista que a maior parte das vulnerabilidades encontram-se atreladas às expressões da questão social que se manifestam pela pobreza e acabam demandando intervenções da PSB. Nesta medida,

torna-se fundamental o investimento nas estruturas físicas, materiais e recursos humanos dos CRAS, para que as ações de vigilância social, em rede e de busca ativa possam ser plenamente desenvolvidas.

3.3.2 – Proteção Social Especial

A *Proteção Social Especial – PSE* se destina aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social e pessoal decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual e exploração, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outros tipos de violação de direitos e outros motivos cujos vínculos familiares encontram-se fragilizados ou esgarçados. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional, atenção especializadas e mais individualizadas, e/ou, de acompanhamento sistemático e monitorado (PNAS/SUAS, 2004).

Prevê a oferta de serviços através do acompanhamento sistemático às famílias vítimas de violação de direitos através do atendimento psicossocial e da orientação e assessoria jurídica, bem como, serviços de acolhimento familiar e institucional de longa ou curta duração, especializados em criar vínculos de pertencimento e possibilidade de reinserção familiar e social (através de intensas interfaces com o Sistema de Garantia de Direitos – SGD e seus diversos atores).

PSE se divide em *Média Complexidade* – entendida como modalidade de proteção social cujos serviços e programas oferecem atendimento e acompanhamento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, apenas encontram-se fragilizados.

Os Serviços da Proteção Social de Média Complexidade são realizados pelo *CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social*, que se configuram como equipamentos públicos responsáveis por serviços especializados e continuados de média complexidade. O CREAS opera como articulador da proteção social especial (em articulação com os CRAS) envolvendo políticas setoriais e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos – SGD.

Inseridos na categoria da Proteção Social Especial de Média Complexidade, os CREAS são unidades públicas estatais de atendimento e referência para o acompanhamento especializado, implantados em âmbito local ou regional pela prefeitura, no caso de CREAS municipais, ou pelo estado e municípios envolvidos, no caso dos CREAS regionais. Os CREAS devem estar localizados em áreas de vulnerabilidade social considerando as particularidades do território, a incidência de riscos e violações de direitos e a identificação da rede socioassistencial existente, tendo em vista a articulação no próprio ambiente do SUAS, bem como com as demais políticas públicas e os órgãos de defesa de direitos (CENSO SUAS, 2010, p.47).

Ainda de acordo com os dados do Censo SUAS 2010 os CREAS estão instalados em todas as unidades da federação, congregando 1540 equipamentos municipais e 50 regionais, apresentado um aumento de 390 unidades especializadas comparando-se ao ano de 2009.

Para fins de estudo desta tese o CREAS torna-se o lócus de olhar minucioso e de compreensão dos fenômenos que abrangem a violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes, já que é no mesmo que se realizam os serviços de atendimento a esses sujeitos e suas famílias.

Desta forma, para melhor conhecermos este fenômeno, torna-se imprescindível à identificação dos serviços oferecidos por este equipamento público⁸¹:

1. Serviço de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias – PAEFI – modalidade de serviço que caracteriza-se pelo serviço ofertado de forma continuada no CREAS para assegurar atendimento especializado para apoio, orientação e acompanhamento às famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Os Serviços do PAEFI são destinados a grupos familiares e indivíduos que vivenciam situações de risco e violação de direitos por ocorrência de violência física, psicológica e negligência grave; violência sexual (abuso e/ou exploração sexual); tráfico de pessoas; cumprimento de medidas socioeducativas; situação de rua e mendicância; abandono e vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência de orientação sexual; cumprimento de medida de proteção; outras formas de submissão a situações

⁸¹ Tomamos como referência a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009.

que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; descumprimento de condicionalidades do PBF e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI em decorrência de violação de direitos.

Observando as situações de risco a que são submetidas crianças e adolescentes, mulheres adultas e idosos, evidencia-se a participação da rede CREAS na oferta de serviços a esse subconjunto de público, **com destaque às situações de violência física e psicológica como objeto mais frequente dos serviços realizados pelos centros, com abrangência acima de 70% nos CREAS.** É possível notar que o público de homens adultos, independentemente da situação de risco pessoal ou social, utiliza menos os serviços oferecidos pelos CREAS, exceto no caso de situação de rua, no qual é o segundo público mais atendido (42,1%). Verifica-se também que **a maioria do público atendido pelos CREAS, em praticamente todas as situações de risco pessoal ou social avaliadas, é formada por crianças e adolescentes, com destaque para as situações de abuso sexual (93,8%), violência psicológica (92,1%) e violência física (90%)⁸².** Cabe ressaltar ainda que a situação menos atendida pelos CREAS é o tráfico de pessoas (80%), seguida pela discriminação em decorrência de raça/etnia (63,9%) e discriminação em decorrência da orientação sexual (50,8%). (CENSO SUAS, 2010, p. 57-58)

Como objeto de estudo desta tese o PAEFI⁸³ representa um avanço em sua concepção e organização enquanto serviço, haja vista que compreende que o fenômeno da violência sexual intrafamiliar perpetrado contra crianças e adolescentes não pode ser visto com um olhar apenas voltado para o indivíduo violentado, mas inserindo-o dentro de uma dinâmica familiar onde todos devem ser ouvidos e acolhidos, inclusive o suposto autor agressão.

Estabelece-se assim, uma relação de atendimento dentro da dinâmica da totalidade desta família, e não apenas atuando sob o aspecto da responsabilização do suposto autor da violação, como foi feito durante muitos anos, com práticas que reiteravam a revitimação de crianças, adolescentes e suas famílias e não avançavam na compreensão da dinâmica de suas relações sociais presentes na atual sociedade capitalista e globalizada.

2. Serviço Especializado de Abordagem Social – caracteriza-se pelo trabalho social de abordagem e busca ativa, de forma continuada e programada, identificando nos

⁸² Grifos do pesquisador.

⁸³ Vale ressaltar que um estudo mais aprofundado sobre o PAEFI e seus determinantes será desenvolvido no capítulo 4 desta tese, apreendendo maiores informações sobre o serviço e seu foco junto ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual intrafamiliar, na cidade do Rio de Janeiro.

territórios a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças, adolescentes e situação de rua entre outras. O serviço deve encaminhar a resolução de necessidades imediatas, promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia de direitos das crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência.

3. Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e/ou de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC – este serviço busca prover atenção socioassistencial no acompanhamento aos adolescentes e jovens sujeitos em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, de Liberdade Assistida – LA e/ou de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC⁸⁴, determinadas judicialmente.

O serviço deve oferecer acompanhamento social junto aos usuários para cumprimento de sua medida socioeducativa, para a sua inserção na escola, na família e em serviços e programas de cultura, esporte, lazer, profissionalização, trabalho e renda. Deve ainda criar condições para a construção de um projeto de vida que vise à ruptura com a prática do ato infracional, fortalecendo a convivência familiar e comunitária, ampliando o seu universo cultural, a participação cidadã e o desenvolvimento de habilidades e talentos. Tem como destinatários dos serviços adolescentes de 12 a 18 anos incompletos, em cumprimento de LA ou PSC; excepcionalmente, jovens de 18 a 21 anos, em cumprimento medida socioeducativa de LA, determinada pela Justiça da Infância e da Juventude.

4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias – serviço destinado ao atendimento especializado às famílias que agregam pessoas com deficiência e idosos com algum grau de dependência, que tiveram suas limitações agravadas por violações de direitos, tais como: exploração da imagem, isolamento, confinamento, atitudes discriminatórias e preconceituosas presentes na família, falta de cuidados adequados por parte do cuidador, alto grau de estresse do

⁸⁴ Desde 2006, ocorre o processo de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto de Liberdade Assistida – LA e/ou de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC, que então passam a ser realizadas em parceria com os CREAS através do acompanhamento de suas ações pela Vara da Infância e Juventude.

cuidador, desvalorização da potencialidade/capacidade da pessoa, dentre outras que agravam a dependência e comprometem o desenvolvimento da autonomia.

Vale ressaltar que o grande desafio desta intervenção está centrada na diminuição da exclusão social tanto do dependente (idoso ou pessoa com deficiência) quanto do cuidador, na sobrecarga decorrente da situação de dependência/prestação de cuidados prolongados, bem como a interrupção e superação das violações de direitos que fragilizam a autonomia e intensificam o grau de dependência da pessoa com deficiência ou pessoa idosa. Destacam-se como usuários destes serviços pessoas com deficiência e idosas com dependência, seus cuidadores e familiares.

5. Serviço Especializado de Atenção às Pessoas em Situação de Rua – caracteriza-se pelo serviço ofertado de forma continuada para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar o atendimento com atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, de construção de vínculos interpessoais e familiares que oportunizem a construção do processo de saída das ruas. Promove o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil. Oferece trabalho técnico para a análise das demandas dos usuários, orientação individual e grupal e encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais e demais políticas públicas que possam contribuir para a construção da autonomia, inserção social e proteção das situações de violência⁸⁵.

Levando em consideração as informações prestadas a cerca dos serviços oferecidos pela PSE de Média Complexidade, gostaríamos de considerar os desafios que ainda precisam ser superados tendo em vista o princípio da descentralização e a questão das particularidades territoriais de nosso país, principalmente através da nova concepção e gestão dos serviços do SUAS que necessitam de grande capilaridade para atenderem

⁸⁵ Em 2010, atrelado as ações das Drogas, o MDS disponibilizará a oferta de serviço socioassistencial no Centro de Referência Especializado de Assistência Social para a População em Situação de Rua (CREAS POP) em municípios com mais de 250 mil habitantes.

“O Creas POP ofertará atenção especializada a pessoas em situação de rua em um centro separado do Cras e dos Creas convencionais. Deverá funcionar em articulação com os serviços de acolhimento e deverá assegurar atendimento e atividades para o desenvolvimento de sociabilidade, fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares e construção de novos projetos de vida. Deverá ter espaços destinados à realização de atividades coletivas, higiene pessoal, alimentação e espaço para guarda de pertences pessoais, além de atendimento psicossocial.” Disponível: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2010/junho/creas-pop-para-a-populacao-em-situacao-de-rua>

aos requisitos exigidos pelo MDS para habilitação dos serviços nos municípios, fato que tem ocorrido em grande parte do país sem a cooperação financeira e até mesmo técnica dos Estados.

Outra questão que deve ser salientada nesta discussão está ligada a tendência (mesmo com as inovações da concepção, execução e gestão do SUAS) que reforça uma pobreza no Brasil de maneira uniforme, ou mesmo homogênea, sem ponderar as diversas características singulares presentes em nossa realidade social de país e até mesmo de uma região ou Estado, principalmente quando falamos que esta pobreza acaba se traduzindo nas estatísticas alarmantes de violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes (conforme destacado no SENSO SUAS 2010) e os serviços prestados pelo CREAS a este público, que nem sempre coadunam com a realidade dos dados.

Na maioria das vezes, os CREAS estão presentes nos municípios, como se para “cumprir uma exigência do MDS”, ou um “critério de habilitação dos municípios”, mas não conseguem se aproximar das causas das violações de direitos que se apresentam nestes territórios, em algumas situações chegam a ser vistos como locais para cuidar daqueles excluídos socialmente, ou mesmo como nos coloca Bauman (2005) como os “refugos humanos”, dispensáveis socialmente.

Uma primeira questão relaciona-se às ações que reforçam territórios de pobreza⁸⁶ que podem fomentar estigmas e imagens negativas por parte da sociedade e da própria população moradora em relação aos denominados “territórios vulneráveis”. [...] Para a autora, a segregação – tanto espacial como social – é uma característica importante nas cidades, pois as regras que organizam o espaço urbano são apoiadas basicamente em padrões de diferenciação social e de separação. Trata-se de regras que variam cultural e historicamente, revelam princípios que estruturam a vida pública em cada sociedade e indicam como os grupos sociais se inter-relacionam no espaço da cidade (COUTO et al. 2011, p. 51).

Sabemos que tem havido um grande empenho por parte das autoridades políticas e dos governos municipais em executar os serviços em consonância com o SUAS, NOB/SUAS, NOB/RH SUAS e ainda a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Entretanto, vale ressaltar que em cada região, localidade, município, representa uma realidade social, econômica, política, ideológica e culturalmente diferente e que em seu escopo territorial as demandas e violações de direitos ocorrem dentro de

⁸⁶

Grifos dos autores.

contextos singulares, que demandam uma atuação especializada, crítica, consciente de uma práxis que terá que ser desenvolvida nestes espaços, práxis estas que venham a suscitar uma efetiva mudança nestas realidades sociais.

Todavia, temos observado em nossas experiências profissionais⁸⁷ que ainda residem práticas no âmbito da PSE de Média Complexidade, com destaque para as ações do PAEFI que se remetem a um olhar técnico moralista, ações clientelistas de cunho meramente burocrático e em algumas situações até mesmo filantrópico, que não expressam o real comprometimento em efetivar os direitos humanos desses sujeitos, tem tão pouco sua cidadania.

Atrelados a esta questão, também aparece conforme já ressaltamos anteriormente, o despreparo dos diferentes atores do SGD para atuar junto aos problemas e violações postas nos atendimentos do PAEFI, assim como da precariedade da rede socioassistencial em atender as demandas apresentadas pelas diferentes expressões da questão social que ultrapassam a esfera da política de assistência social, necessitando de articulação com as demais políticas sociais tais como habitação, emprego e renda, educação, esporte e lazer, entre outras.

Fica aqui registrado, que a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, trouxe grandes avanços ao SUAS na reorganização dos serviços destinados aos usuários, entretanto corroboramos que tais mudanças devem vir atreladas a um grande investimento na gestão destes serviços, haja vista que ainda encontramos CREAS localizados em áreas de periculosidade para à população e seus trabalhadores, equipamentos com precárias condições de funcionamento, sem estrutura material e de recursos humanos que subsidiem as práticas profissionais, bem como que estes espaços possam propagar uma articulação com os demais serviços da PSB, tais como os CRAS, como o SGD e demais políticas públicas para uma efetivação das demandas que chegam até estes serviços.

Retomando a identificação dos serviços destinados a PSE, ainda temos a *Proteção Social de Alta Complexidade* – modalidade de serviço voltada ao atendimento

⁸⁷ Ressalto aqui as experiências de atuação profissional como assistente social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, na área de Assistência Social no CREAS Maria Lina de Castro Lima (atuando com serviços de enfrentamento a violência sexual de crianças e adolescentes por três anos), no Centro de Capacitação da Política de Assistência Social (capacitando todos os profissionais do SUAS há quatro anos), bem como na Secretaria de Assistência Social de Niterói em um CRAS e um Centro de Acolhimento para Meninas (por três anos). Ressalto ainda as experiências docentes há cerca de 10 anos atuando na área da infância e juventude e assistência social.

daqueles que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando serem retirados de seu núcleo familiar e, comunitário. Isto é, visam prestar acolhimento destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos, a fim de garantir proteção integral, com regras de funcionamento e convivência adequadas aos perfis etários dos usuários: crianças e adolescentes, adultos e famílias; idosos.

Seus serviços visam garantir acolhimento provisório e excepcional para crianças e adolescentes, e suas famílias que se encontrem temporariamente impossibilitadas de cumprir com sua função de cuidado e proteção, da mesma forma que oferecer acolhimento provisório com espaço de pernoite e estrutura para acolher com privacidade pessoas adultas do mesmo sexo, grupos familiares, mulheres em situação de violência, pessoas com deficiência e idosos incapazes de manter suas necessidades básicas.

É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração, refúgio e ausência de residência, ou pessoas em trânsito sem condições de garantir seu próprio sustento.

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços socioassistenciais dentre as suas modalidades de serviço da PSE de Alta Complexidade estão:

- Serviço de Acolhimento Institucional – modalidade de serviço que se destina a oferecer acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir e promover sua proteção integral. No que tange a organização do serviço deverá oferecer a privacidade, promover o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual, prestados com caráter personalizado, em pequenos grupos e favorecendo o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. Deve-se ressaltar que as regras de gestão e de convivência no serviço deverão ser construídas de forma participativa e coletiva, fomentando a autonomia dos usuários, segundo suas necessidades.

Os serviços de acolhimento podem ser oferecidos para diferentes grupos tal como crianças e adolescentes (Casa-Lar e Abrigo Institucional); para adultos e famílias (Abrigo institucional e Casa de Passagem); para mulheres em situação de violência (Abrigo institucional); para jovens e adultos com deficiência (Residências inclusivas) e para idosos (Casa-Lar e Abrigo Institucional).

- Serviço de Acolhimento em Repúblicas - serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos que se encontram em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e/ou sem condições de moradia e autossustentação.

O atendimento deve buscar apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. Tal prerrogativa deve ser disponibilizada através de um sistema de autogestão ou cogestão, possibilitando o desenvolvimento gradual da autonomia e independência de seus moradores.

- Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora – destina-se ao acolhimento de crianças e adolescentes, afastados de sua família de origem por medida de proteção judicial, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. É previsto até que seja possível à reinserção familiar e na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem, segundo as diretrizes e orientações do ECA e do documento “Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes”, sobretudo no que se refere à preservação e à reconstrução do vínculo com a família de origem, assim como à manutenção de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco (irmãos, primos, etc.) numa mesma família. Ressaltamos que esta modalidade de serviço é desenvolvido em intrínseca relação com o Juizado da Infância e Juventude.

- Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências - esta modalidade de serviço destina-se à promover apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Visa ainda assegurar a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas.

O perfil de seus usuários está relacionado aos indivíduos e famílias atingidos por situações de emergência e calamidade pública (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, dentre outras) que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou

utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados; além dos removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário.

Face aos diversos elementos apresentados, compreendemos que o SUAS vem desde sua implementação através do trabalho com as famílias aprimorando suas bases para o fortalecimento da autoestima, para a construção de vínculos afetivos e comunitários mais sólidos; para a construção de espaços comunitários e de convivência familiar promovendo perspectivas de transformação das relações de violência social e destituição material; superação coletiva das trajetórias de exclusão e subalternização; e participação social e comunitária.

Tais ações têm se dado através dos Projetos de Enfrentamento à Pobreza, as desigualdades e vulnerabilidades sociais de indivíduos e suas famílias, visando à melhoria das condições de sobrevivência, elevação da qualidade de vida, a superação de suas violações de direitos e sua organização social.

A concretização destes projetos de enfrentamento à pobreza, como vimos tem se efetivado pela realização de serviços, de políticas, programas, projetos sociais e benefícios no âmbito do SUAS através de ações de parceria público-privado, com a participação de instituições das diferentes instâncias públicas, instituições sem fins lucrativos, beneficentes e organizações não-governamentais - ONGs, com certificado expedido pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.

Tal princípio atende ao pressuposto inicialmente colocado na Constituição de 1988 e referendado pela LOAS e pelo SUAS da participação e controle social, atrelando o importante papel dos Conselhos de Assistência Social (nos diferentes níveis: nacional, estadual e municipal), das Conferências Assistência Social e Conselhos da Criança e Adolescente, do Idoso e Pessoas com Deficiência, além dos grupos de trabalho e fóruns existentes.

É neste sentido, que se torna importante a questão da Avaliação e Monitoramento destes serviços, programas e projetos sociais, como um instrumento não só de controle social, mas como uma ferramenta para assegurar à qualidade dos serviços prestados a população e de controle como forma de gestão social.

Vários estudos sobre avaliação vêm avançando de forma positiva no campo das políticas públicas principalmente após as contribuições da Ciência Política, com análises

que estão além dos estudos clássicos da avaliação e que hoje privilegiam os modos de formulação da política. Autores com Lindblon, 1981; Viana, 1995; Draibe, 2001; Arretche, 2001 entre outros destacam a importância de perceber como a dinâmica de decisões no processo de formulação de políticas vem ocorrendo, ou seja, o “*policy making*”.

Nesta concepção são levadas em conta as relações que permeiam o processo de formulação da política, o papel dos atores (participantes e interessados) envolvidos na política, os chamados *stakeholders*, bem como a articulação entre as diferentes instâncias de governo envolvidas neste processo.

Destaca-se que estes elementos transformam a avaliação num processo mais complexo, mas que a cada dia se torna um imperativo a aplicabilidade de tais práticas como forma dos governos responderem com eficácia, eficiência e transparência o uso dos recursos públicos à população.

Neste sentido, reiteramos que o SUAS tem percorrido um grande caminho para a efetivação dos direitos sociais da população assegurados nos diferentes marcos legais estabelecidos ao longo do processo de redemocratização do Brasil, mas que não impedem de sobremaneira que desafios sejam ainda superados para a sua plena execução dentre eles, ressaltamos reorganizar a gestão federal; re-significar a Assistência Social junto as áreas da Seguridade Social; construir um sistema de dados e informação que dê um feedback maior as ações realizadas; construir uma política de formação de recursos humanos e de conselheiros; discutir a cooperação entre entes políticos supondo autonomia e pacto federativo; respeitar as diferenças de capacidades (financeiras, administrativas e técnicas) entre os municípios, Distrito Federal e estados; organizar os serviços em novos patamares que levem em conta os diferentes contextos sociais e suas desigualdades; consolidar a concepção de assistência social presente na PNAS e na LOAS; superar a concepção de assistência como política de combate a pobreza; afirmar a transferência de renda como uma política pública; enfrentar o patrimonialismo, o clientelismo, a desigualdade e a exclusão social; superar o primeiro-damismo; discutir a intersetorialidade entre as demais políticas sociais; desenvolver estudos sobre o impacto dos benefícios na vida dos usuários, entre outros que busquem uma maior efetivação dos direitos sociais e reconheçam a população não pela sua condição social e econômica, mais por sua cidadania.

Grandes desafios são interpostos na dinâmica contemporânea de países capitalistas para a implementação de políticas públicas, como no caso do SUAS no âmbito da Assistência Social, principalmente quando se visa superar realidades desiguais e permeadas pela violência, como os contextos de violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes.

3.4– A violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes na perspectiva da Assistência Social

O tema violência sexual contra crianças e adolescentes entendido como uma das expressões da questão social na contemporaneidade, traz para o cenário das políticas públicas desde a sua gênese (no início dos anos de 1980) uma gama de desafios para sua implementação.

Tal fato ganha maior visibilidade no Brasil, conforme já ressaltamos com a mobilização dos movimentos sociais iniciados por uma parcela da sociedade civil organizada na luta para que crianças e adolescentes sejam reconhecidos como sujeitos de direitos e ainda que suas violações sejam vistas como sendo problemas a serem tratados no patamar das políticas públicas.

Estas mobilizações trazendo para a discussão política o tema da violência sexual contra crianças e adolescentes tem suas bases oriundas dos movimentos internacionais iniciados principalmente pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1989 aprovada pela Assembleia Geral da ONU e que foram corroborados no Brasil com a criação de diversas agências e instituições de atendimento especializados voltados às crianças e adolescentes vítimas de violência em suas diferentes modalidades.

Dentro deste conjunto de mobilizações sociais iniciadas ainda no período pós-ditadura, levarão ao rompimento do paradigma do não reconhecimento de crianças e adolescentes como cidadãos, instalados no país com a Doutrina da Situação Irregular ainda com os antigos Códigos de Menores de 1927 e 1979.

É com a Promulgação da Constituição Federal de 1988 consubstanciada em seu artigo 227 (reconhecendo agora os direitos de crianças e adolescentes que deverão ser providos pela família, sociedade e Estado) e referendada com o advento do Estatuto da

Criança e do Adolescente – ECA no seu art. 4º, que os direitos desta categoria foram realmente efetivados e considerados em suas subjetividades.

Esquecem-se que até muito recentemente na história do Brasil crianças e adolescentes não eram considerados sujeitos portadores de direitos o que somente se dá com a instauração do Paradigma da Proteção Integral que reconhece crianças e adolescentes em sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. A mobilização da sociedade civil organizada levou a busca por um novo marco legal quanto à questão da infância e adolescência no Brasil, e que se consubstancia na inclusão do artigo 227 na Constituição Federal e sua posterior regulamentação através da Lei 8.069/90 em consonância com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1989 aprovada pela Assembleia Geral da ONU (SOARES, NEVES E LACERDA, 2008, p. 29-30).

Outro fato de grande importância para regulamentação de ações que reconheçam a violência contra crianças e adolescentes com questão pertinente a agenda das autoridades públicas foi a criação da comissão Parlamentar de Inquérito - CPI em 1993, visando a apuração de crimes e violações concernentes aos caso de exploração sexual de crianças e adolescentes, questão que até o momento não trazia visibilidade para que as autoridades pudessem responsabilizar seus autores.

A criação desta CPI trouxe ainda para o plano político segundo Figueiredo (2008) a conscientização e mobilização de instâncias da sociedade civil, de setores governamentais como os poderes executivo, legislativo e judiciário, da mídia e de organismos internacionais para o reconhecimento da violência sexual contra crianças e adolescentes como uma questão de direitos humanos.

Em nível internacional algumas agências como Unicef, Unifem, Visão Mundial, Ecpat, NGO – Focal Point, IIN-OEA, pautaram a temática, da violência sexual no contexto dos Direitos Humanos, estimulando os governos, apoiando técnica e financeiramente as iniciativas da sociedade civil e monitorando os avanços conquistados (BRASIL, 2002, p. 13).

No conjunto destes movimentos nacionais e internacionais para mobilização e formulação de políticas públicas destinadas à atenção ao problema da violência sexual contra crianças e adolescentes, ainda ressalta-se o trabalho realizado pela Rede ECPAT – Rede de Campanha pelo Fim da Prostituição Infantil, Pornografia Infantil e Tráfico de

Crianças e Adolescentes para Fins Sexuais, que originaram o I e II Congressos Mundiais contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes ocorridos em 1996 na cidade de Estocolmo na Suécia e o segundo em 2001 na cidade de Yokohama no Japão⁸⁸.

O Brasil, como membro da rede ECPAT, realiza então os Encontros ECPAT Brasil em 1997 e 1998 na cidade de Salvador na Bahia e no ano de 2000 na cidade de Natal, o Rio Grande do Norte, firmando assim o compromisso em elaborar uma política de atendimento às crianças e adolescentes vítimas da violência sexual.

Ocorre assim, no III encontro ECPAT Brasil, realizado em Natal no ano de 2001 a aprovação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes, compreendendo a relevância de se concretizar ações que efetivem atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e suas famílias.

As ações deste Plano, uma vez em conformidade com os princípios fundamentais do art. 227 da Constituição Federal (1988) e com o ECA (1990), devem ser compreendidas, portanto como um instrumento de garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes visando criar, fortalecer e implementar um conjunto articulado de ações e metas fundamentais para assegurar a proteção integral à criança e ao adolescente em situação de risco de violência sexual. Sua operacionalização implica que as ações devem estar obrigatoriamente articuladas e integradas entre os diferentes eixos estratégicos de Análise de Situação, Mobilização e Articulação, Defesa e responsabilização, Atendimento, Prevenção e Protagonismo Infanto-Juvenil (FIGUEIREDO, 2008, p. 20).

O Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes instaura então pela primeira vez a nível nacional uma política pública referenciada nos níveis federal, estadual e municipal diretrizes que deem conta dos princípios afirmados pelo ECA de defesa absoluta dos direitos de criança e adolescentes reconhecendo-os como sujeitos de direito em peculiar condição de desenvolvimento e para tanto necessitam de um conjunto articulados de políticas públicas e ações da sociedade civil que promovam uma intervenção técnico – política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, independente de sua inserção de classe, de gênero, raça e etnia e/ou condição social.

⁸⁸ Ambos Congressos foram coordenados pela Rede ECPAT internacional, iniciada segundo Figueiredo (2008) num Seminário realizado na Tailândia em 1990 para discutir a questão do crescimento do fenômeno da prostituição infantil relacionada ao turismo no sudeste asiático.

Sabemos que em termos de legislação, uma política para se efetivar necessita de determinantes legais que levem a sua execução no plano prático, ou seja, de serviços, programas e projetos sociais que busquem a sua operacionalização. No caso do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes, dentre seus seis eixos estratégicos⁸⁹ estão a Prevenção e o Atendimento de forma especializada, destinados às crianças e aos adolescentes vítimas de violência sexual e suas famílias.

Visando efetivar as ações desses eixos é criada pela Secretaria de Estado de Assistência Social, o Programa Sentinela através da Portaria nº 878 de 03 de dezembro de 2001, vinculado na época ao Ministério da Previdência e Assistência Social⁹⁰, que no âmbito da política de assistência social se dispunha a coordenar todo o processo de atendimento organizado pelo Programa e relacionado ao atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas de violência sexual e suas famílias (Soares, Neves e Lacerda, 2008).

As ações desenvolvidas pelo Programa Sentinela passariam a ser de responsabilidade do Ministério da Previdência e Assistência Social, em parceria com as Secretarias de Estado e municípios em todo território brasileiro, configurando a concretização do Plano Nacional e configurando-se numa importante ferramenta de fortalecimento da rede coletiva de garantia dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, com destaque para o enfrentamento ao abuso e exploração sexual.

O Programa Sentinela consistia assim num conjunto de ações desenvolvidas dentro de uma política de atendimento às vítimas de violência sexual com foco na família, através da oferta de serviços e/ou atendimentos especializados dentro de uma abordagem psicossocial e jurídica, garantindo uma atenção de forma integral as suas necessidades.

A metodologia de ação do Programa Sentinela consistia na recepção dos casos encaminhados pelos diferentes atores do SGD, tais como Conselho Tutelar, Juizados de Infância, Ministério Público, dentre outros casos de demanda espontânea, através da entrevista de notificação, no atendimento psicossocial e jurídico e na avaliação da ocorrência da violência sexual, assim como nos demais procedimentos de encaminhamento a rede socioassistencial de acordo com as demandas de cada caso

⁸⁹ Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes possui seis eixos estratégicos, entre eles Análise de Situação, Mobilização e Articulação, Defesa e responsabilização, Prevenção, Atendimento e Protagonismo Infante-Juvenil.

⁹⁰ Hoje Ministério de Desenvolvimento Social – MDS.

atendido. Ressalta-se que ao final do atendimento prestado às crianças, adolescentes e suas famílias realizava-se a confecção de um relatório final com as questões conclusivas do caso, buscando sempre a reconstrução e fortalecimento dos vínculos familiares e sociais esgarçados.

O Programa Sentinela foi idealizado dentro de uma concepção de gestão intergovernamental, de caráter intersetorial. Para tanto, faz-se necessário que todas as instâncias trabalhem de forma pactuada e integrada, dentro das competências de cada esfera de governo, envolvendo, em todas as etapas, a participação da sociedade civil.⁹¹

Vale destacar que o Rio de Janeiro foi um dos Estados pioneiros na implementação dos serviços especializados ao enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes atendendo aos critérios solicitados pelos órgãos gestores dos governos federal e estadual, relacionados à grande demanda de casos apresentados de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, da mesma forma por dispor de uma rede de serviços organizada e em articulação com os atores do Sistema de Garantia de Direitos – SGD.

De acordo com Figueiredo (2008, p. 21) a implementação do Programa Sentinela, dentre outras:

[...] veio, sem dúvida, fortalecer a política de atendimento já iniciada no Estado com outras experiências exitosas, como o extinto Programa SOS Criança executado pela Fundação para Infância e Adolescência (FIA) em 1996 em parceria com a Associação Brasileira de Proteção à Infância e Adolescência (ABRAPIA); o Sistema Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual Infanto-Juvenil (1997) e do Programa de Atenção a Crianças e Adolescentes Vítimas de Maus-Tratos (NACA) em 2001, ambos de iniciativa dos governos do Estado através da Secretaria de Ação Social e Cidadania e da FIA. [...] o trabalho desenvolvido por algumas organizações não-governamentais como o Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social (IBISS), o Núcleo de Atenção à Violência (NAV), o Centro de Educação Sexual (CEDUS), entre outras, foram de fundamental importância para a construção e consolidação da política de enfrentamento e atendimento à violência sexual infanto-juvenil no Estado.

Vale ressaltar que segundo a autora a mobilização social criada por vários atores da sociedade civil e do governo em torno do debate político sobre a violência sexual de

⁹¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria nº 878, de 3 de dezembro de 2001.

crianças e adolescentes que culminaram na aprovação do Plano Nacional, vão levar a criação do Fórum Permanente de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes do Estado do Rio de Janeiro em 2000, ação esta que contribuiu para mais mobilizações no campo político e que levaram a elaboração do Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, aprovado em 2000 pelo Conselho Estadual de Direito da Criança e do Adolescente – CEDCA, e ainda a Política de Intervenção Frente à Violência Doméstica Contra a Criança e o Adolescente para o Município do Rio de Janeiro, deliberada e sancionada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA neste mesmo ano.

Este conjunto de aparatos legais criados vão legitimar os subsídios necessários para que num esforço co-participativo entre os órgãos governamentais e não governamentais, vão se construindo um fluxo de atendimento para crianças e adolescentes, e suas famílias, articulando as diferentes políticas públicas, tais como a Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Lazer, entre outras através de ações de prevenção, atendimento e avaliação às situações de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Dentro deste escopo começam-se a se redesenhar uma nova forma de atuação que suplante a ótica do Programa Sentinela, que tinha como foco de sua atenção, a técnica conhecida como *“Entrevista de Revelação”*, onde o foco estava voltado para a criação de um ambiente onde a criança/adolescente pudesse revelar a situação de abuso sexual ocorrida, podendo inclusive fazer usos de ferramentas como desenhos, brincadeiras, bonecos anatômicos, para que este processo não provoque medo, culpa ou vergonha nestes sujeitos.

Contudo, após esta revelação do “segredo” ou da ocorrência da violência, os atendimentos eram suspensos e o caso encerrado, não havendo uma implicação maior das consequências emocionais, sociais e jurídicas que esta revelação poderia causar nas crianças/adolescentes e suas famílias. Privilegiava-se apenas a responsabilização do agressor pela revelação da criança, sem levar em conta que ela passa a ser a responsável por uma possível condenação de seu agressor, que na maioria das vezes é parte integrante de sua dinâmica familiar. (Soares, Neves e Lacerda, 2008).

Nesta assertiva, em 2003, segundo Fernandez (2012), a Presidência da República declarou como meta prioritária do seu governo o enfrentamento à violência

sexual de criança e adolescentes, criando através da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que passa a assumir um papel importante na coordenação da política de enfrentamento à violência sexual de criança e adolescentes em todo país. A partir da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA efetiva-se a coordenação do Programa Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Passa-se a priorizar o enfrentamento da exploração sexual comercial, incluindo o tráfico de crianças e adolescentes, para fins de exploração sexual, da mesma forma cria por decreto presidencial em maio de 2004 a Comissão Intersetorial para o Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, com o objetivo de articular e integrar as políticas públicas intersetoriais e acompanhar a realização dos programas destinados a esta finalidade desenvolvidos pelo governo federal, organismos internacionais e organizações da sociedade civil.

Ainda em 2004, corroborando as ações da então Política Nacional de Assistência Social – PNAS, o Programa Sentinela foi transposto à condição de um Serviço de Prestação Continuada e em 2005, no âmbito do já sancionado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, tornou-se um *Serviço Continuado Especializado para o Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes*, agora prestado pelos CREAS seguindo os determinantes da nova concepção e gestão dos serviços e programas da Assistência Social (Fernandez, 2012).

Seguindo a lógica do SUAS e da proteção social especial de média complexidade (tendo por base a implementação nos CREAS), o serviço agora passa a atuar na ótica do acompanhamento familiar através do Serviço de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual contra a criança e ao adolescente⁹².

A diferença desse serviço com o antigo Sentinela é que o atual passa a abarcar as dimensões mais abrangentes do fenômeno da violência sexual, compreendendo suas nuances, o pertencimento da criança e do adolescente a uma dinâmica familiar e que antes da responsabilização do suposto autor da agressão, seria necessário o acompanhamento das questões que possam surgir neste processo, prioriza-se assim a escuta e o acompanhamento da família.

⁹² No âmbito do município do Rio de Janeiro este serviço ficou conhecido como SECABEX – Serviço de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. A cerca deste serviço trataremos de forma mais aprofundada no capítulo 4º.

Outra mudança na questão do atendimento estava ligada ao fato de que por várias vezes esta criança/adolescente já havia passado por diversas instâncias de atendimento (Conselho Tutelar, Instituto Médico Legal, Delegacias, Varas de Infância e Juventude, entre outras) para falar sobre a situação de violência que havia sido acometida, configurando aquilo que conhecemos como revitimização, ou seja, instituições e organizações por não respeitarem os direitos fundamentais de crianças e adolescentes acabam expondo sua situação de violação de direito a episódios frequentes de sofrimento, quando os mesmos são levados há várias instâncias terem que reiteradamente relatar o fato ocorrido.

Ainda na lógica do SUAS, em 2009 visando reorganizar os serviços prestados no âmbito do SUAS em todo território nacional é regulamentada a Tipificação Nacional do Serviços Socioassistenciais, aprovada pelo CNAS através da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009) que cria conforme já explicitado o PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento à Famílias e Indivíduos, destacando os casos de violações de direitos de indivíduos e famílias, entre elas a violência sexual, abuso e exploração sexual. Reitera-se novamente a ampliação do olhar referente à violência sexual.

Sabemos que como parte de uma política pública, os serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes, necessitam de articulações diversas para serem executados, bem como de parcerias.

Dentre estas parcerias elencaremos duas fundamentais – a primeira referente ao Ministério do Turismo, que desde sua criação em 2003, vem implementando desde 2004 um conjunto de discussões a cerca da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, principalmente com foco ao combate ao turismo sexual, que apesar de pouco explorada apresenta grande expressividade, inclusive em caso de tráfico de pessoas para fins sexuais. Neste mesmo ano foi realizado o Seminário de Turismo sustentável e Infância, bem como desenvolvido um plano de ação 2005/2006, sob o tema de turismo Sustentável e Infância, que abordava as seguintes ações: “*implantação de Códigos de Conduta do Turismo contra a exploração Sexual infanto-juvenil em nível nacional, desenvolvimento de Campanhas Nacionais e Internacionais sobre o Turismo Sustentável e Infância, capacitação do Trade Turístico, ONGs e Ministério do turismo*” (FERNADEZ, 2012, p.126)

Outra ação que merece destaque faz referência ao Programa de Ações Integradas e Referências à violência Sexual Infanto-juvenil – PAIR, vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

Sua criação ocorre da articulação entre o governo federal e com organismos tais como o UNICEF, a Organização Internacional do Trabalho - OIT e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID que promovem juntamente com a sociedade civil e o governo ações de financiamento, formulação de políticas, programas, pesquisas, bem como a formulação de uma agenda política e programática voltada ao enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes.

O PAIR vem contribuindo para o enfrentamento deste fenômeno desde as décadas de 1990 e 2000 com a criação das CPI contra a exploração sexual de crianças e adolescentes, bem como o desenvolvimento de pesquisas norteadoras de políticas e programas públicos, como no caso da Prestaf – Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual, desenvolvida em 2002, mapeando as rotas de tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins sexuais, sinalizando as regiões com maior incidência de redes de exploração sexual para que o Estado pudesse atuar.

Partindo dessas ações a Secretaria de estado e Assistência Social (vinculada ao vigente Ministério da Previdência e Assistência Social) e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (ainda pertencente ao Ministério da Justiça), assinam um memorando criando uma metodologia de ação para o PAIR, de forma descentralizada, participativa, de modo que pudesse envolver as três esferas de governo – federal, estadual e municipal, bem como a sociedade civil e os organismos internacionais para a criação de uma rede que pudesse atuar no enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes.

O PAIR tem como principais objetivos integrar políticas e desenvolver metodologias adequadas que possam ser disseminadas e replicadas. [...] O PAIR tem como base de intervenção o município e está pautado nos eixos do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. A metodologia do PAIR orienta a *articulação político-institucional* e a realização de diagnóstico rápido e participativo sobre a situação de violência sexual contra crianças e adolescentes e sobre a rede de atendimento no município. Promove seminários de mobilização e adesão, capacitação da rede de atendimento e defesa de direitos e elaboração de um Plano de Enfrentamento Local. [...] tem como objetivo fortalecer os Conselhos de Direitos como instâncias privilegiadas na formulação de políticas, programas e ações dirigidas ao atendimento e defesa de direitos de crianças e adolescentes, principalmente no que se refere ao enfrentamento da violência

sexual.
(http://www1.direitoshumanos.gov.br/spdca/exploracao__sexual/Acoes_PPCAM/pair - acesso em 11/09/2013)

Atualmente o PAIR está em expansão em todo território brasileiro e vem sendo desenvolvido em mais de 474 municípios, em 22 estados⁹³ do país e se baseia principalmente no Artigo 86 do ECA, ou seja, no cumprimento das ações acerca da política de atendimento à criança e ao adolescente e no Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes, visando a criação de uma agenda comum de trabalho cooperativo entre governo, sociedade civil e organismos internacionais. Além disso, o Pair também vem criando novas parcerias com o Ministério da Saúde, o Ministério da Justiça, Ministério da Educação, entre outros, visando o enfrentamento do fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Diante destas assertivas, corroboramos que os serviços, programas e projetos no âmbito da política de Assistência Social vem logrando êxitos no que concerne as ações destinadas ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no território brasileiro (mesmo sabendo dos conflitos e desencontros que ainda ocorrem dentro da realidade heterogênea dos municípios brasileiros), seja através das articulações intersetoriais, ou mesmo nas parcerias que vêm sendo estabelecidas ao longo dos anos com a sociedade civil e os organismos internacionais.

Tal fato vem mostrando a cada dia o esforço da esfera pública juntamente à sociedade civil organizada na implementação de ações de prevenção, atendimento e proteção, de modo que possa garantir os direitos de crianças, adolescentes e de suas famílias, na perspectiva de superação de suas vulnerabilidades pessoais e sociais.

Sendo assim, no próximo capítulo passaremos a apresentar a formulação e execução do serviço de enfrentamento à violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes do município do Rio de Janeiro, através da nova ótica de atuação do PAEFI, no âmbito do SUAS.

⁹³ A reação completa destas regiões pode ser verificada em (http://www1.direitoshumanos.gov.br/spdca/exploracao__sexual/Acoes_PPCAM/pair - acesso em 11/09/2013)

CAPÍTULO 4 – A VIOLENCIA SEXUAL INTRAFAMILIAR CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA PERSPECTIVA DO PAEFI/SUAS

Neste último capítulo temos o objetivo de apresentar o panorama da Política de Assistência Social no âmbito da cidade do Rio de Janeiro, enfatizando o PAEFI como serviço de referência ao atendimento à violência sexual de crianças e adolescentes.

Pretendemos assim contextualizar a cidade do Rio de Janeiro através de um levantamento das suas características e peculiaridades bem como analisar o novo desenho da Política de Assistência Social assumido pelo município desde a implementação do SUAS em 2005.

È, neste aspecto, que se baseia o objetivo deste estudo no que tange a analisar quais os avanços e desafios obtidos com a implementação do PAEFI no município, alterando o escopo dos serviços anteriormente prestados às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual que se baseavam no individuo e agora tem seu foco de atuação na família.

4.1 – A cidade do Rio de Janeiro – breve panorama sociopolítico

O Rio de Janeiro é conhecida no mundo inteiro como “Cidade Maravilhosa”⁹⁴, entretanto a realidade dos dados estatísticos mostra uma cidade repleta de contradições. Tais contradições se expressam pela belíssima paisagem destacadas em suas belezas naturais (onde várias delas acabaram por se tornar em grandes pontos turísticos da cidade e destino de turistas de vários pontos internacionais), em contrapartida pelo expressivo número de favelas, altos índices de desigualdade social e violências de forma geral.

⁹⁴ De acordo com Serafino (2012), esse adjetivo “Maravilhosa” foi dado à cidade do Rio de Janeiro pelo então escritor brasileiro Henrique Maxiano Coelho Neto (1864-1934) como uma homenagem às belezas naturais encontradas em seu território e com o passar do tempo tornou-se uma marca ou mesmo sinônimo do Rio de Janeiro.

Segundo dados estatísticos do IBGE⁹⁵, o Rio de Janeiro é a segunda cidade mais populosa do Brasil, caracterizada como uma grande metrópole com cerca de 6.323.037 habitantes. É uma cidade que apresenta constantes transformações.

O Rio de Janeiro sofre com alterações significativas que remontam o período colonial, destacando-se o tempo em que sediava a Coroa Portuguesa, no período do Império. Um período importante de transformações marcantes ocorre quando se tornou capital da República do país, esta fase lhe trouxe características econômicas, sociais e culturais bastante peculiares para o período, tais como: uma ocupação desordenada do solo urbano, uma rede precária de serviços públicos, concentradas em determinadas regiões da cidade, entre outras alterações, que vão gerar o aumento da desigualdade social e das diversas expressões da questão social, que se manifestam ainda hoje em sua estrutura.

Contudo, o destaque da cidade no cenário nacional perde substancialmente, com a alteração do padrão econômico de exportação de café para a industrialização. A cidade perde espaço para o Estado de São Paulo, que passa a fazer um maior investimento na industrialização, inclusive na mão de obra trabalhadora. Essa nova configuração coloca o Estado do Rio de Janeiro num papel secundário frente a São Paulo que tem sua economia destacada com a indústria de bens duráveis, ao passo que o Rio de Janeiro se coloca apenas na produção de bens intermediários. Esta condição propiciou que grande parte das indústrias e empresas (e conseqüentemente grande parte da população urbana e rural da cidade) se deslocasse para São Paulo, deixando o Rio numa condição subalterna que a manteve como capital do país até a década de 1960, quando este posto passa a ser assumido por Brasília, no Estado de Goiás (Barreto, 2011)

Vale ressaltar, que mesmo com todo este movimento provocado pelas alterações econômicas, políticas sociais e culturais que o Estado Novo produziu, o Rio de Janeiro se tornou uma grande metrópole e permaneceu assumindo um importante lugar na sociedade brasileira. A cidade destaca-se como um grande polo turístico, comercial e cultural, mas tem também sido evidente a ausência de investimentos públicos e a falta de moradia para as populações mais pobres. Este contexto promoveu um cenário de desordem urbana, com uma frágil e precária rede de serviços públicos que desse conta

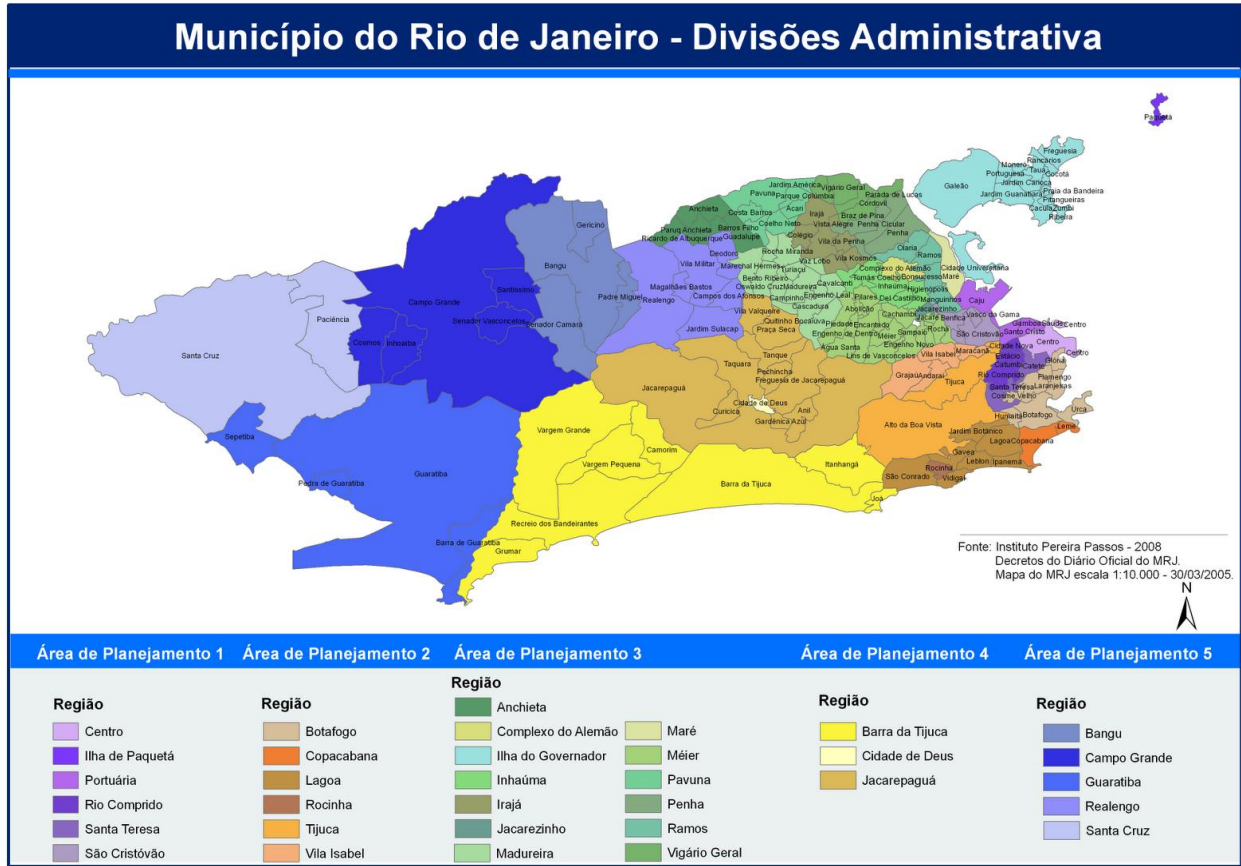
⁹⁵ Censo 2010.

das necessidades sociais de sua população, tais como saúde, habitação, saneamento, entre outras.

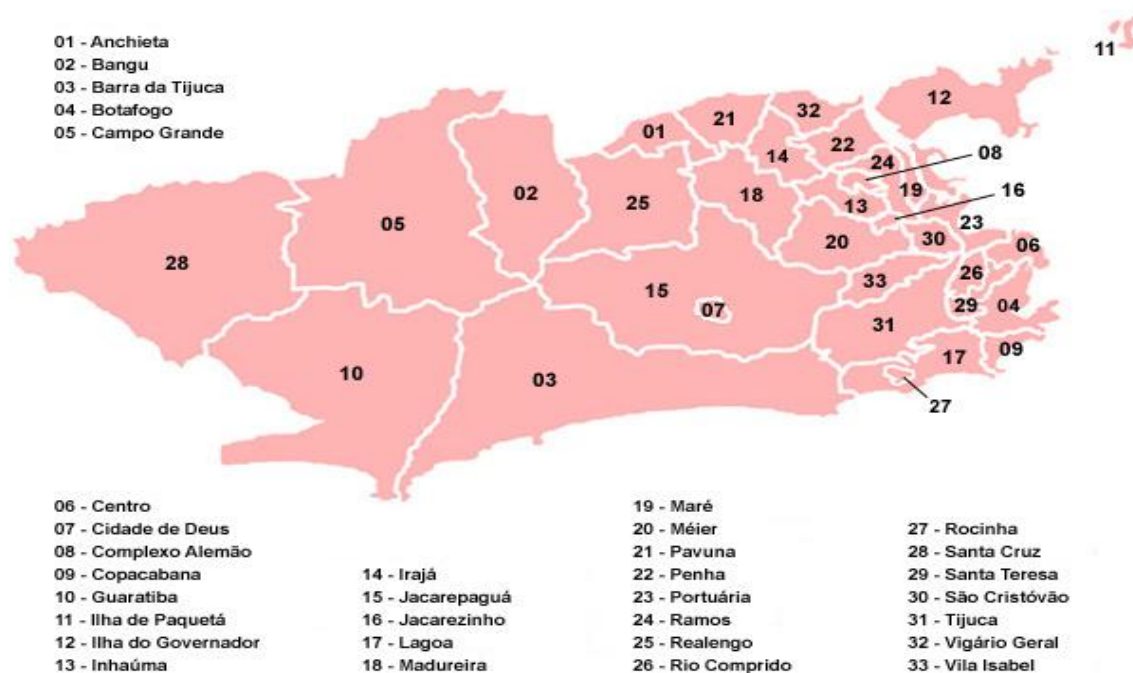
Na atualidade, segundo o Armazém de Dados da Prefeitura do Rio de Janeiro e do Censo do IBGE 2010, a cidade do Rio de Janeiro apresenta uma área de 1.255 km², distribuída por seus 160 bairros e 8.048 distritos censitários. É considerada, como uma grande metrópole, com a maior rede pública municipal de ensino básico da América Latina, com cerca de 1.315 unidades escolares entre, creches, pré-escolas, ensino fundamental e especial, totalizando aproximadamente 600 mil alunos (Barreto, 2011). Apresenta também, dados extremo como uma área de saúde que apresenta estar no “CTI”, já que segundo índice elaborado pelo governo em março de 2012, medindo o IDSUS⁹⁶ – Índice de Desenvolvimento do SUS, em todo Brasil, coloca a cidade do Rio de Janeiro como uma das 10 cidades com pior desenvolvimento da saúde no país. Tais fatos apontam assim as dualidades de uma grande metrópole com características tão peculiares e antagônicas.

Conforme informações do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP (2002), a cidade do Rio de Janeiro dividiu seu território em 5 (cinco) Áreas Programáticas – AP’s, que são divididas em 33 Regiões Administrativas – RA. Estas divisões e subdivisões visam reconhecer melhor as necessidades dos diferentes bairros e da cidade como um todo, conforme os mapas abaixo:

⁹⁶ Esta pesquisa foi desenvolvida pelo governo federal para avaliar o IDSUS – Índice de Desenvolvimento do SUS em todo Brasil. Sua íntegra pode se encontrada em <http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2012/03/de-0-10-indice-do-governo-da-nota-54-saude-publica-no-brasil.html>.



Fonte: IPP – Armazém de Dados, 2010.



Fonte: IPP – Armazém de Dados, 2010.

Ressaltamos que as referidas AP's são consideradas de acordo com o IBGE (2010) subdivisão territorial e possuem duas classificações de áreas urbanas: os *aglomerados urbanos não especiais* e os *aglomerados urbanos subnormais*, considerando estes últimos as áreas da cidade onde estão concentradas as habitações mais populares e áreas de favelas. Tal classificação tem sido utilizada para embasar estudos e coleta de dados, mas segundo o IPP (2002) esta classificação não consegue identificar as diferenças existentes entre favelas, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares, estes voltados para a população em situação de vulnerabilidade social.

As Áreas Programáticas do município do Rio de Janeiro são caracterizadas da seguinte forma:

Na Área Programática 1 caracteriza-se pela área central da cidade (Centro e Zona Portuária), local onde se situa a maioria dos serviços públicos e privados da cidade, concentrando a maioria das atividades econômicas, administrativas, culturais, sociais e comerciais da cidade. É formada por bairros da zona portuária e pelas RA's do Rio Comprido, São Cristóvão, Centro Ilha de Paquetá e Santa Tereza. Segundo Serafino

(2002), nesta área se concentram boa parte dos setores subnormais da cidade tais como favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, principalmente na região do centro da cidade. Outra peculiaridade desta região está por agregar durante o dia grande quantidade de trabalhadores, se tornando uma das áreas mais frequentadas da cidade.

A Área Programática 2, é compreendida por duas áreas geográficas – o maciço da Tijuca e da Serra da Carioca (Zona Sul e Norte), além das praias oceânicas da cidade. Compreende a área da cidade com maior concentração de renda da população, com elevado padrão financeiro das pessoas residentes nestas áreas. Abrange as RA's de Botafogo, Copacabana, Rocinha, Vidigal e Lagoa na zona sul e Tijuca e Vila Isabel na Zona Norte. Destaca-se ainda nesta área um grande investimento no setor turístico da cidade, com a circulação de turistas, sobretudo, estrangeiros, exigindo uma grande infraestrutura de serviços para atender as demandas apresentadas. Diante desta característica, conforme Barreto (2011), esta área tem sido considerada a vitrine da cidade. Contudo apesar desta área ser considerada a de maior Índice de Desenvolvimento Humano – IDH⁹⁷ da cidade, não se pode esquecer os contrastes apresentados principalmente com as favelas da Rocinha e do Vidigal, presentes neste território.

A Área de Planejamento 3 é composta pelas RA's de Ramos, Penha, Vigário Geral, Inhaúma, Méier, Irajá, Madureira, Ilha do Governador, Anchieta, Pavuna e Jacarezinho. Conhecida como a zona norte da cidade, compreende 78 bairros e historicamente é considerada a área mais populosa e também mais pobre da cidade, principalmente, por apresentar baixos índices nos seus indicadores sociais e econômicos (IPP, 2010).

A Área Programática 4 é constituída por um território que conforma baixadas, restingas e praias e hoje, segundo Barreto (2011), vem apresentando uma área de grande expansão socioeconômica, principalmente, pela grande especulação imobiliária, o que tem levado boa parte da população de classe média e alta a migrarem para esta área. Ela compreende as RA's de Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Cidade de Deus.

⁹⁷ O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é uma ferramenta estatística da Organização das Nações Unidas – ONU utilizada para medir o progresso ou a qualidade de vida de uma nação a partir de três dimensões: a renda, a saúde e a educação.

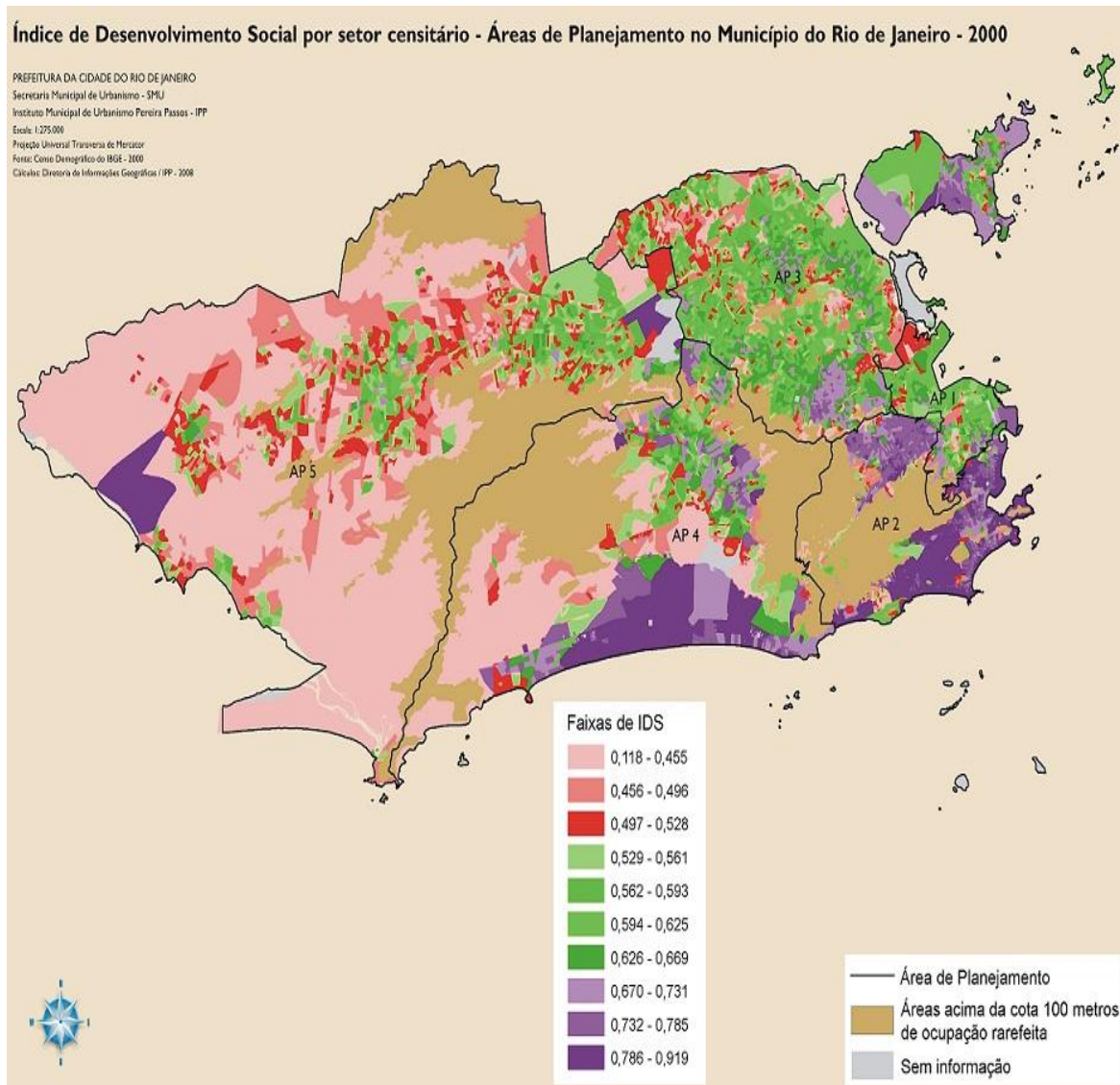
A Área Programática 5, compreende a zona oeste da cidade, formada pelas Baixadas de Santa Cruz e Guaratiba. Neste território concentram-se as RA's de Realengo, Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba, além de boa parte da área rural da cidade ainda formada por um grande contingente de população de baixa renda, de áreas residenciais de conjuntos habitacionais, bem como apresenta disparidades econômicas e sociais, já que possui distritos industriais de grande porte, mas também apresenta áreas despovoadas, isoladas da cidade e que necessitam de uma rede de infraestrutura de forma geral.

A cidade do Rio de Janeiro apresenta um desenho bastante contraditório em sua constituição territorial e principalmente em seu aspecto socioeconômico, que pode ser percebido pelo contraste existente entre os grandes empreendimentos imobiliários presentes na zona sul e parte oeste da cidade, como por exemplo a Barra da Tijuca, contrastando-se com o desordenado crescimento dos aglomerados subnormais presentes na cidade do Rio de Janeiro, em quase todos os territórios de cidade.

Em termos percentuais do ano de 1991 até 2010⁹⁸, houve um crescimento da população total da cidade do Rio de Janeiro em 15,5%, ao passo que no mesmo período a população dos aglomerados subnormais cresceu em torno dos 57,9%, o que denota pouco investimento do setor público nestas áreas mais vulneráveis da cidade e se visualiza nos Índices de Desenvolvimento Humano e também no Índice de Desenvolvimento Social⁹⁹ expresso no mapa baixo:

⁹⁸ Conforme nos mostra a matéria do Jornal O Globo (2010).

⁹⁹ O Índice de Desenvolvimento Social - IDS visa entre outras questões avaliar o grau de desenvolvimento social e urbanístico de um determinado território ou região em comparação com outras de mesma natureza. Levam em consideração algumas variáveis do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, que busca medir o desenvolvimento humano de determinada área, principalmente com a finalidade de implementar políticas públicas como a de Assistência Social em todo país.



Fonte: IPP – Armazém de Dados, 2000.

Estudos realizados por Cavaliere e Lopes (2008) a cerca do IDS das regiões da cidade do Rio de Janeiro explicitaram que as áreas de maior IDS na cidade se encontram na Zona Sul - AP2 e as áreas de menores IDS se encontram na Zona Oeste da cidade, onde ainda se encontra grande parte rural da cidade. Vejamos:

A variação do IDS nos 158 bairros oficiais ficou entre 0,854 e 0,277. Três bairros ficaram acima de 0,8; vinte e dois entre 0,7 e 0,8; cento nove entre 0,5 e 0,7 e apenas 24 abaixo de 0,5. Os bairros de maior IDS (ver tabela 2) foram respectivamente: Lagoa (0,854), Leblon (0,809), Ipanema (0,801), Humaitá (0,798) e Urca (0,795). As de menor IDS foram: Guaratiba (0,433), Vargem Pequena

(0,425), Vargem Grande (0,408), Camorim (0,369) e Grumari (0,277). (CAVALIERE e LOPES, 2008, p. 10).

Outro dado importante destacado neste estudo volta-se a observação de que dos vinte bairros de melhor IDS apresentados na cidade, apenas quatro não estão na Área de Planejamento 2- AP2 (Zona Sul e adjacências); são eles: Barra da Tijuca na AP4, Jardim Guanabara e Méier na AP3 e Campo dos Afonsos na AP5, o que ressalta o que já fora explanado anteriormente, ou seja, o grande investimento que tem sido feito, principalmente nos bairros da zona Sul – AP2 e Zona Oeste (Barra da Tijuca). Há evidente maior investimento em área grande circulação de turistas e em área de crescimento da especulação imobiliária. Assim, acaba por se configurar o retrato de uma cidade partida, que tem do outro lado da cidade, áreas com poucos investimentos e que apresentam números expressivos das expressões, mais diversas da questão social, localizadas, principalmente, nos aglomerados subnormais, tais como as favelas cariocas, que acabam por retratar os piores IDS da cidade.

É, nesta perspectiva, que se torna importante destacar o papel das políticas sociais que visem atender as necessidades apresentadas pela população no que concerne ao exercício de seus direitos sociais (bem como a luta por aqueles direitos que foram violados, como no caso de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual), dentre elas se encontra a Política de Assistência Social, como veremos a seguir.

4.2 – Breve Histórico da Política de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro

É nos anos 1970, com um cenário conturbado gerado pela Ditadura Militar, que a cidade do Rio de Janeiro começa a desenvolver suas primeiras ações mais expressivas no âmbito da assistência social. O Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara eram estratégicos para o enfrentamento as ações dos movimentos sociais e populares de resistência que vinham ocorrendo no país. Segundo (Barreto, 2011, p.130-105) sua trajetória se destaca:

- Primeiramente com a criação do Departamento de Serviço Social da Secretaria através do Decreto de nº 4.022 de 22/07/1970, onde a partir daí são organizados 23 distritos, distribuídos em Regiões Administrativas e um Centro

Comunitário, coordenados dentro de um núcleo no Centro Administrativo na Prefeitura, que dentre seus objetivos estavam à promoção humana por meio de iniciativas filantrópicas e de aprimoramento das relações sociocomunitárias, ou seja, preconizava-se o desenvolvimento de uma “política de bem-estar social” destinada às comunidades.

- Em 1975 é criada a estrutura orgânica da Cidade do Rio de Janeiro através do Decreto de Lei 2/1975, sendo o Departamento de Serviço Social agregado à Estrutura de Governo e posteriormente incorporado à Fundação Leão XIII. Nesta organização municipal surge a Coordenadoria de Bem Estar Social vinculada ao gabinete do Prefeito e se constituindo em 24 Serviços Sociais Regionais, divididos em Coordenação de Apoio Técnico, Promoção Comunitária e Administração, cujas ações passavam a incluir projetos como creches comunitárias, realização de plantões, defesa civil, retirada de documentações, postos de emprego, atuação em situações de ocupações irregulares, assessorias diversas e realização de obras sociais.

- Em 1979 com o decreto 4.022 de 20/09/1979 é criada então a Secretaria de Desenvolvimento Social – SMDS composta pela Coordenadoria de Bem Estar Social, Coordenadoria de Desenvolvimento Comunitário e Coordenadoria das Regiões Administrativas, tinham como principal missão promover ações voltadas à eliminação dos “desequilíbrios sociais” nas áreas mais pobres da cidade seja através de mutirões de obras em comunidades, assentamentos e regularização fundiária. Ainda neste ano é criado o Fundo Rio - Fundo Municipal de Desenvolvimento Social, autarquia que passará a dar apoio à SMDS na realização do trabalho com população de rua.

- No ano de 1986 a estrutura da SMDS se altera com o decreto 60.250 de 05/11/1986 passando então a ser composta pelo Fundo Rio, pela Funlar - Fundação Lar Escola Francisco de Paula – (autarquia criada para dar apoio às pessoas com deficiência), Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria de Planejamento e Orçamento, Superintendência de Desenvolvimento Comunitário e Superintendência de Serviços Sociais Regionais.

- Em 1992 há a transferência da SMDS das responsabilidades pela execução dos serviços de obras de saneamento básico, reflorestamento e controle ambiental, tendo em vista a criação das Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Habitação.

- Com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS em 1993 é formulada pela primeira vez uma proposta efetiva de Política de Assistência Social no

município com a criação de 10 Coordenadoria de Regionais – CR's, equivalentes as Áreas Programáticas da cidade (AP) e os Centro Municipais de Atendimento Social Integrados – CEMASI, locais responsáveis pela operacionalização dos projetos e programas sociais. Destaca-se que a estrutura de recursos humanos da SMDS contava, nesta época, com apenas 30 assistentes sociais efetivos, alguns profissionais de nível superior (com diferentes formações), de nível médio e elementar, bem como com um grande quantitativo de profissionais terceirizados.

Vale ressaltar que neste mesmo período há a extinção da LBA e a transferência para Estados e Municípios de serviços de ação continuada, com a criação da descentralização técnico-administrativa dos serviços e programas sociais para as CR's e CEMASI, além da criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e do Fundo Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro.

- No ano de 2001 na gestão do então Prefeito César Maia há a implementação da lógica gerencial da matricialidade de sistemas ligados à administração, assistência social e engenharia com a criação da Lei do SIMAS – Sistema Matricial de Assistência Social, de Nº 3.343/01.

- No ano de 2003 no âmbito do governo federal é criado o CADÚNICO, programa de transferência de renda que visava unificar os programas sociais (existentes nas diferentes políticas setoriais) tais como Bolsa Escola, Vale Gás, Programa de Leite, entre outros. No âmbito da SMDS é criada a Rede RUAS – Rede Única de Assistência Social, integrada pelos segmentos de pessoas com deficiência, idosos, e população de rua. É nesse mesmo período que se inicia o processo de transição das creches comunitárias para a Secretaria Municipal de Educação.

- Nos anos de 2004 e 2005 conforme a promulgação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS/2005 há novamente a mudança da nomenclatura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS para a Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS através do decreto 3.743 de 06/05/2004. Ocorre assim, a reestruturação da Secretaria e a adequação do Sistema Municipal de Assistência Social as novas diretrizes propostas pelo SUAS. Em 2005 a SMAS passa a ter a gestão plena¹⁰⁰

¹⁰⁰ A gestão plena dos serviços da assistência social dá a condição do repasse dos fundos por via direta entre governo federal e governo municipal, trazendo assim maior autonomia para que os municípios

dos serviços do SUAS passando a contar com uma nova estrutura: Subsecretaria de Gestão, Subsecretaria de Proteção Social Básica, Subsecretaria de Proteção Social Especial e a Coordenação Geral de Vigilância e Exclusão.

- Em 2006 há a apresentação do Plano Municipal de Assistência Social com a vigência até 2009. Dentro da estrutura da SMAS apresentavam-se várias mudanças como à saída do Fundo Rio e da Funlar e alteração da nomenclatura da Rede RUAS para Rede SUAS – Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro, atendendo as especificações dos serviços, programas e projetos a serem implementados pelo SUAS em todo país.

No âmbito destas alterações são realizadas as substituições das CRAS – Coordenadorias Regionais de Assistência Social para CAS - Coordenadorias Regionais de Assistência Social, a substituição dos CEMASI pelos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social, a implementação dos CREAS – Centros Especializados de Assistência Social, bem como dos Abrigos Institucionais e Centrais de Recepção¹⁰¹.

- Neste sentido, no período de 2010/2013 há a elaboração de um novo Plano Municipal de Assistência Social, na gestão do então Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes e a implementação dos serviços, programas e projetos segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais promulgada em 2009.¹⁰²

- Recentemente no ano de 2013, de acordo com o Decreto nº 36.728 de 18/01/2013 ocorre nova alteração da nomenclatura da Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS para Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS e cria, na estrutura organizacional da SMDS, a Subsecretaria de Inclusão Produtiva – DS/SUBIP e a

desenvolvam seus serviços, programas e projetos sociais. Para que isto ocorra se faz necessário ter implementado a rede de Proteção Social Básica, ter um Sistema Municipal de Monitoramento e avaliação por nível de proteção social; declarar a capacidade instalada de alta complexidade; cumprir pacto de resultados; ter gestor do fundo nomeado e lotado no órgão gestor de Assistência Social, bem como possuir implementada uma política de recursos humanos com carreira para servidores públicos, implantação de Conselho Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social, dentre outros.

¹⁰¹ As Centrais de Recepção são equipamentos instalados na SMAS da Cidade do Rio de Janeiro com a finalidade de funcionar como Centros de Triagem da população que necessita de abrigo institucional de acordo com o segmento famílias, homens adultos e crianças e adolescentes. Apesar desta modalidade não estar presente na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais vem sendo uma estratégia utilizada pela Secretaria para organização dos serviços no âmbito da proteção social especial de alta complexidade.

¹⁰² Vale ressaltar que a Secretaria Municipal de Assistência Social no período de janeiro de 2009 a outubro de 2010 teve como Secretário o Sr. Fernando William, assumindo com a sua saída o Sr. Rodrigo Bethlem.

Coordenadoria Geral de Direitos Humanos – DS/CGDH, onde se encontra em atuação o Secretário Adilson Pires.

Ainda em 2013 através do Decreto nº 37.304 de 25/06/2013 – cria, na estrutura organizacional da Subsecretaria de Gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – DS/SUBG, a Assessoria de Gestão e Captação de Recursos – DS/SUBG/AGCR e a Gerência de Administração de Convênios – DS/SUBG/ADS/ GAC; extingue a Gerência de Administração de Contratos e Convênios – DS/SUBG/ADS/GCC; inclui as competências dos órgãos criados e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS; altera as denominações dos seguintes órgãos: de Coordenadorias de Assistência Social – DS/1ª a 10ª CAS para: Coordenadorias de Desenvolvimento Social – DS/1ª a 10ª CDS (inclusive altera as siglas de seus órgãos subordinados). De: Centro de Referência Especializado de Assistência Social para População em Situação de Rua Bárbara Calazans – DS/1ª CAS/CREASPOP-BC, para: Centro de Referência Especializado Para população em Situação de Rua Bárbara Calazans – DS/1ª CDS/CENTRO POP-BC e de: Centro de Referência Especializado de Assistência Social para População em Situação de Rua José Saramago – DS/5ª CAS/CREASPOP-JS, para: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua José Saramago – DS/5ª CDS/CENTRO POP-JS.

Nesta breve retrospectiva da implantação da política de Assistência Social no município do Rio de Janeiro, percebe-se uma grande evolução a partir de 2004, com o advento da LOAS, da PNAS e do SUAS, conseqüentemente em 2005, evocando um novo direcionamento no que concerne as ações voltadas a população de forma geral, bem como relação a estruturação da Secretaria como um todo.

Podemos compreender que são estas substantivas mudanças na estrutura da Secretaria que vêm fazendo do município do Rio de Janeiro um ente federado de importante valia na implementação da Política de Assistência Social (principalmente as ações da Proteção Social Básica) já que o MDS em vários momentos implementa projetos pilotos como no caso das versões do CAD Único para monitoramento do Programa Bolsa Família, entre outros.

Contudo, em face de tais avanços, verificamos ainda vários limites que necessitam ser superados no âmbito da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, tais como a ampliação de números de CREAS diante dos extensos

territórios da cidade e a concentração em áreas de vulnerabilidade social, a reorganização da equipe que executa os serviços nestes espaços para que se realmente efetive o acompanhamento familiar, bem como a reestruturação dos espaços de acolhimento institucional atendendo as prerrogativas do MDS e do Ministério Público na oferta de serviços com qualidade à população em situação de rua e outros pontos que serão elencados mais adiante.

4.3 - Conhecendo o lócus da pesquisa: A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro – SMDS a partir do referido decreto de sua criação em 2013¹⁰³ é a unidade pública gestora responsável pela execução da política de assistência social no município do Rio de Janeiro. Desde a sua habilitação para execução da gestão plena (em 2005), possui hoje a seguinte estrutura: Subsecretaria de Gestão; Subsecretaria de Proteção Social Básica; Subsecretaria de Proteção Social Especial; Subsecretaria de Inclusão Produtiva; Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social; Coordenadoria de Desenvolvimento, Monitoramento e Avaliação e Coordenadoria Geral de Direitos Humanos. Ainda congrega nesta estrutura o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA; Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS; Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro; a Ouvidoria; a Assessoria de Comunicação Social; a Assessoria Técnica e a Secretaria Executiva dos Conselhos - SEC.

O decreto nº 36.800 de 27/02/2013¹⁰⁴ vai estabelecer as competências da SMDS, dentre elas destacam-se:

- coordenar e promover, com as Secretarias que compõem os Comitês Integrados de Gestão Governamental - CIGG - Desenvolvimento Social e de Desenvolvimento Inclusivo e Erradicação da Pobreza Extrema - o Sistema Municipal de Assistência Social - SIMAS;
- gerir juntamente com o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS e do

¹⁰³ Decreto nº 37.304 de 25/06/2013.

¹⁰⁴ Publicado no DO RIO de 27/02/2013.

Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMDCA;

- avaliar os impactos da operacionalização da Política de Desenvolvimento Social, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, de acordo com as diretrizes e lógica da gestão governamental.¹⁰⁵

A SMDS ainda apresenta como missão¹⁰⁶:

- Implementar a Política Nacional de Assistência Social no município do Rio de Janeiro para garantir acesso aos direitos socioassistenciais aos cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade social.
- Promover e apoiar a implementação da Política Nacional de Direitos Humanos no Município do Rio de Janeiro.

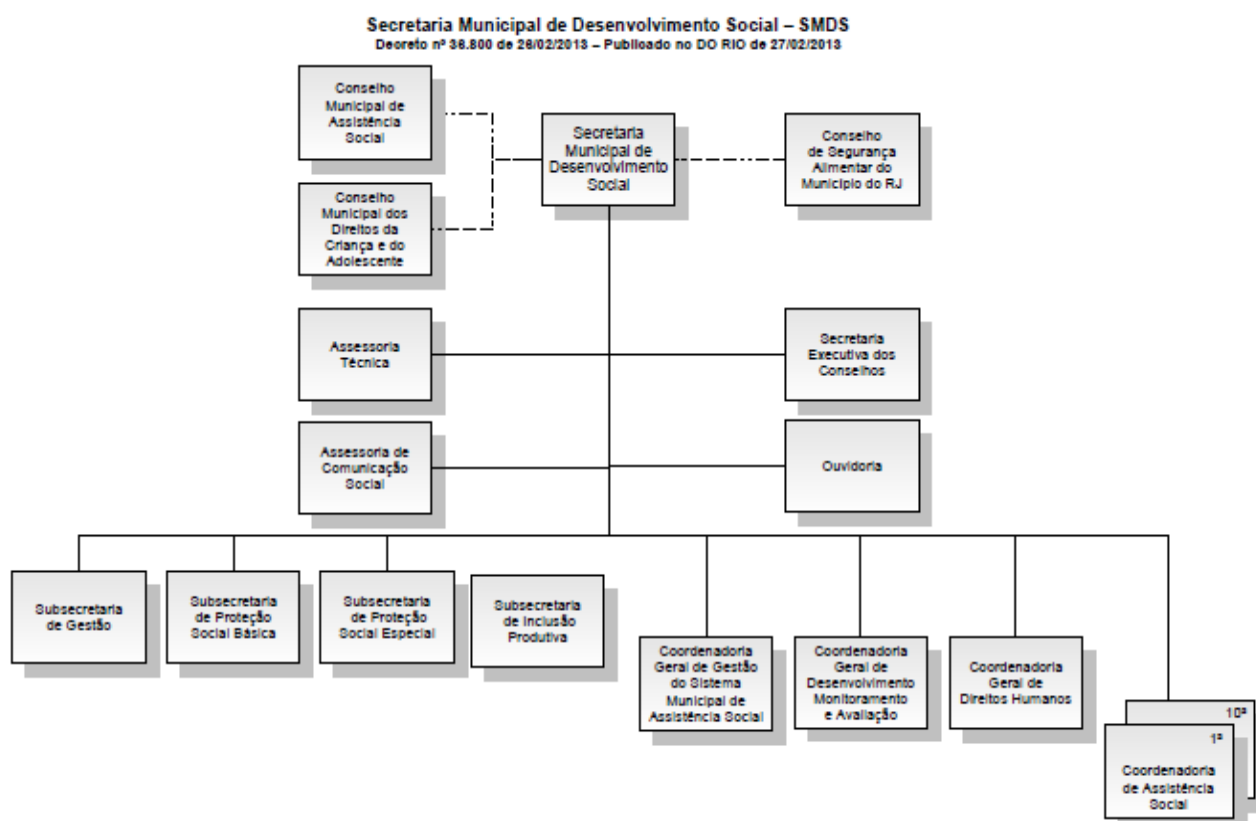
No Organograma abaixo verificamos a estrutura da SMDS, de acordo com o Decreto nº 36.800 de 26/02/2013¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Retirado do documento “Estrutura SMDS, Órgãos e Competências” - CVL/CEGI/AGI-SMDS – *Data de Emissão: 11/03/2013.*

¹⁰⁶ Retirado do site <http://www.rio.rj.gov.br/web/smds/conheca-a-secretaria>, acesso em 19/10/2013 as 21:29.

¹⁰⁷ Vale ressaltar que este foi o último organograma publicado com a estrutura da SMDS, contudo conforme já destacamos com a criação do Decreto nº 37.304 de 25/06/2013 há alteração das CAS – Coordenadorias de Assistência Social para CDS – Coordenadoria de Desenvolvimento Social.

Secretaria Municipal da Casa Civil – CVL
 Coordenadoria Especial de Gestão Institucional – CEGI
 Assessoria de Gestão Institucional – AGI



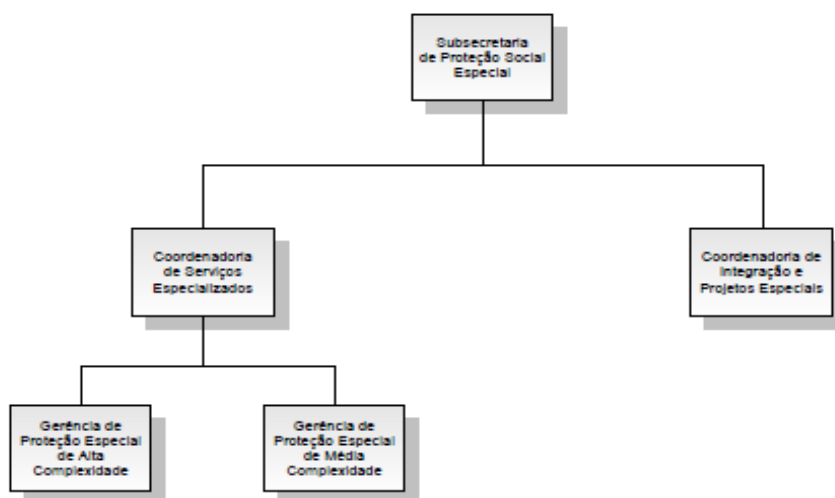
Tais alterações realizadas em toda estrutura da SMDS vem contribuindo para uma mudança de paradigma da Assistência Social no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Contudo, ainda entendida e executada por vários municípios do estado e até mesmo do país, como uma política voltada ao assistencialismo e clientelismo de seus usuários (alguns ainda expressam ações de primeiro damismo), não compreendendo seu aspecto de política pública gerida pelo Estado, mas sobretudo, como um direito do cidadão, não apenas o pobre, mas a população de forma geral que apresente a necessidade de acesso a seus serviços, projetos e benefícios, levando em consideração principalmente a inserção da família em uma rede de proteção social pública.

A expressão do direito no âmbito da Assistência Social supõe um trânsito do ambiente dos direitos humanos para os direitos sociais. A Assistência Social como campo de proteção social tem seu nascedouro no direito à dignidade humana, um pilar da Constituição Federal de 1988. A passagem do campo dos direitos humanos para os direitos sociais supõe a materialização dessa política em serviços e benefícios, acessos sociais constituídos na regulação, gestão, legislação, defesa e processualidade jurídica na garantia de direitos. (SPOSATI, 2011, p. 37)

No âmbito desta discussão, a violência sexual intrafamiliar praticada contra crianças e adolescentes, tema desta pesquisa, conforme já explanado anteriormente integra a Proteção Social Especial de Média Complexidade, através da execução do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, representado na SMDS pela Subsecretaria de Proteção Social Especial, expressa no organograma a seguir:

Secretaria Municipal da Casa Civil – CVL
Coordenadoria Especial de Gestão Institucional – CEGI
Assessoria de Gestão Institucional – AGI

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS
 Decreto nº 38.800 de 28/02/2013 – Publicado no DO RIO de 27/02/2013



A Subsecretaria de Proteção Social Especial – SUBPSE, levando em consideração a PNAS (2004), organiza suas ações através de duas gerências a Gerência de Proteção Social de Média Complexidade e a Gerência de Proteção Social de Alta

Complexidade levando em consideração as diferentes violações de direitos sofridas pelos indivíduos, bem como o esgarçamento e/ou rompimento de seus vínculos familiares e comunitários, como já explanamos no capítulo anterior. Na SMDS a SUBPSE apresenta as seguintes competências¹⁰⁸:

- Assessorar o Titular da Pasta na direção, coordenação e gestão estratégica do órgão;
- participar da formulação das políticas e diretrizes da Secretaria, em articulação com os demais órgãos;
- coordenar e monitorar a implementação da Política de Proteção Social Especial, observando normas e legislações vigentes;
- realizar articulação com a rede de serviços socioassistenciais e demais Políticas Públicas Setoriais;
- gerir as ações dos Núcleos que compõem a Subsecretaria de Proteção Social Especial;
- promover a captação de recursos junto aos entes federais e estaduais, a fim de efetivar as ações e serviços da Política Nacional de Assistência Social no Município do Rio de Janeiro.

Para fins de análise em nossa temática de estudo, passaremos a conhecer alguns dos serviços, programas e projetos executados nos CREAS (Proteção social de Média Complexidade) pela SMDS para dar conta da demanda do município, além daqueles serviços já preconizados pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, bem como outros conveniados com o MDS. Vejamos abaixo a relação destes:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI): O PAEFI é o eixo metodológico pelo qual se estrutura todas as ações desenvolvidas pelos CREAS. Destina-se ao acompanhamento de famílias em situação de ameaça ou violação de direitos, com vistas ao fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais. É dentro do PAEFI que se executam os atendimentos às crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual, bem como aos seus familiares, através de um conjunto de ações articuladas e integradas com a rede de proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e com os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos - SGD.

- Projeto Iniciação à Capacitação para o Mundo do Trabalho: este projeto tem por objetivo treinar e capacitar para o mundo do trabalho os adolescentes de 15 a 18 anos que se encontram acolhidos nas Unidades de Reinserção Social, no Programa Família

¹⁰⁸

Retirado do Decreto nº 36.800 de 27/02/2013, Estrutura Organizacional da SMDS.

Acolhedora, Programa Aluno Residente – PAR e ainda aqueles que são atendidos nos demais serviços do CREAS, através de parceria com outros órgãos municipais. Neste projeto os alunos realizam estágios junto aos órgãos municipais parceiros, que oferecerem treinamento e bolsa-auxílio para os adolescentes.

- Programa Penas e Medidas Alternativas: Realizado através de convênio com Tribunal de Justiça, através da Central de Penas e Medidas Alternativas da Vara de Execuções Penais (VEP). Tem como público alvo adultos em cumprimento de medidas judiciais (penas alternativas), e seus objetivos são discutir e trabalhar com a prevenção secundária dos delitos na cidade do Rio de Janeiro; viabilizar a execução e o monitoramento de Penas Alternativas nos equipamentos da Prefeitura e facilitar o cumprimento da Prestação de Serviço Comunitário - PSC em articulação com diversos setores. O programa não prevê bolsa auxílio por se tratar de cumprimento de penas alternativas, mas a SMDS fornece Rio Card para os beneficiários que se encontram em situação mais vulneráveis.

- Serviço de Proteção Social a adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA e Prestação de Serviços Comunitários - PSC: serviço realizado nos CREAS a partir da municipalização ocorrida em 2008. Destinado aos adolescentes que cometeram ato infracional e receberam a determinação judicial para cumprirem Liberdade Assistida - LA e Prestação de Serviço à Comunidade – PSC. Estes adolescentes são acompanhados e orientados por equipe multidisciplinar (psicólogo e assistente social) dos CREAS. A porta de entrada do serviço se dá pela Vara da Infância e Juventude e do Idoso. A SMDS fornece Rio Card para os adolescentes mais vulneráveis, de acordo com avaliação técnica.

- Serviço Especializado em Abordagem Social: Ação localizada no âmbito dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, possui como locus de atuação os logradouros da Cidade do Rio de Janeiro, tendo como público de atuação crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que possuem vínculos familiares interrompidos ou fragilizados.

- Projeto de Volta à Terra Natal: Tem por objetivo apoiar a reintegração familiar e comunitária dos indivíduos e famílias atendidos pela Política de Assistência Social do município, através da concessão de passagens terrestres intermunicipais e interestaduais, possibilitando o retorno à convivência familiar e comunitária e o

restabelecimento de laços afetivos. O público alvo é usuários adultos em acompanhamento nos CREAS ou inseridos na rede de acolhimento institucional.

- Rio sem Crack: Programa realizado em parceria com o Governo Federal através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONACI e o Ministério da Saúde para o enfrentamento ao crack através do acompanhamento sistemático nos CREAS dos usuários oriundos das Unidades de Reinserção Social especializadas no atendimento a usuários de drogas.

- Crack é possível vencer: Programa realizado em parceria com o Governo Federal através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONACI e o Ministério da Saúde que visa a cooperação entre os governos municipal, estadual e federal para intensificar as ações de combate ao consumo da droga na cidade, entre estas ações está prevista a ampliação do serviço de abordagem social nas ruas da cidade.

- Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro POP: Serviço ofertado para população em situação de rua, garantindo atendimento e desenvolvimento de atividades voltadas para a sociabilidade, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem novas perspectivas de vida e inclusão social.

Conforme já salientamos a SMDS, objetivando melhor aferir resultados junto a implementação da política de assistência social no município dividiu seu território em 10 Coordenadorias de Desenvolvimento Social – CDS, com a finalidade de monitorar a vigilância de exclusão social em todo município. É dentro das CDS que se encontram os diferentes equipamentos de execução da política sejam CRAS, CREAS e Unidades de Acolhimento. AS CDS apresentam as seguintes competências:

- Participar do planejamento de programas e projetos a serem realizados na sua área de abrangência;

- Implementar a política regional de assistência;

- Realizar pesquisas;

- Coordenar, supervisionar e avaliar a execução de todas as ações da assistência social executadas através dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social CREAS, Centro de

Referência Especializado para Atendimento a População em Situação de Rua - CENTRO POP, Unidades de Reinserção Social - URS e Centrais de Recepção.¹⁰⁹

As CDS possuem a seguinte organização Territorial no âmbito da execução da política de assistência social na SMDS-RJ:

1ª Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS. Sua sede está localizada no Centro da cidade e sua atuação abrange os seguintes bairros: Benfica, Caju, Catumbi, Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Mangueira, Paquetá, Rio Comprido, Santa Teresa, Santo Cristo, São Cristóvão, Saúde e Vasco da Gama.

2ª Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS. Sua sede localiza-se em Vila Isabel e sua atuação abrange os seguintes bairros: Alto da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Horto, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Praça da Bandeira (parte), Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Vidigal, Vila Isabel, Joá, Engenho Novo (parte), Sampaio (parte) e São Francisco Xavier (parte).

3ª Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS. Sua sede localiza-se no Engenho Novo e sua atuação abrange os seguintes bairros: Abolição, Água Santa, Cachambi, Del Castilho, Encantado, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Higienópolis, Inhaúma, Jacaré, Jacarezinho, Maria da Graça, Méier, Piedade, Pilares, Riachuelo, Rocha, Sampaio, Todos os Santos, Tomas Coelho e Lins de Vasconcelos.

4ª Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS. Sua sede localiza-se em Bonsucesso e sua atuação abrange os seguintes bairros: Bancários, Bonsucesso, Brás de Pina, Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Cordovil, Complexo do Alemão, Freguesia, Galeão, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Manguinhos (parte), Maré, Moneró, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Ramos, Ribeira, Tauá, parte da Vila da Penha, Vigário Geral, Zumbi e parte da Pavuna.

5ª Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS. Sua sede localiza-se em Guadalupe e sua atuação abrange os seguintes bairros: Anchieta, Barros Filho, Bento

¹⁰⁹ Retirado do Guia de Serviços Socioassistenciais da SMDS, produzido pelo Centro de Capacitação da Política de Assistência Social – Mimeo.

Ribeiro, Campinho, Cascadura, Coelho Neto, Engenheiro Leal, Guadalupe, Honório Gurgel, Madureira, Marechal Hermes, Mariópolis, Oswaldo Cruz, Parque Anchieta, Quintino Bocaiúva, Ricardo de Albuquerque, Rocha Miranda, Turiaçu.

6ª Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS. Sua sede localiza-se em Irajá e sua atuação abrange os seguintes bairros: Acari, Irajá, Pavuna, Parque Columbia, Cavalcanti, Costa Barros, Colégio, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vila Kosmos, Vaz Lobo, Vista Alegre.

7ª Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS. Sua sede localiza-se na Barra da Tijuca e sua atuação abrange os seguintes bairros: Anil, Barra da Tijuca, Camorim, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia, Jacarepaguá, Gardênia Azul, Grumari, Itanhangá, Joá, Pechincha, Praça Seca, Recreio dos Bandeirantes, Tanque, Taquara, Vargem Grande, Vargem Pequena e Vila Valqueire.

8ª Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS. Sua sede localiza-se em Bangu e sua atuação abrange os seguintes bairros: Bangu, Campo dos Afonso, Deodoro, Gericinó, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Realengo, Senador Câmara, Vila Militar.

9ª Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS. Sua sede localiza-se em Campo Grande e sua atuação abrange os seguintes bairros: Campo Grande, Cosmos, Inhoaiba, Santíssimo, Senador Vasconcelos.

10ª Coordenadoria de Desenvolvimento Social – CDS. Sua sede localiza-se em Campo Grande e sua atuação abrange os seguintes bairros: Guaratiba, Paciência, Santa Cruz e Sepetiba.

Na tabela abaixo podemos visualizar o quantitativo de equipamentos em funcionamento na SMDS, agregando as ações da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial:

Quadro 5 - Total de Equipamentos em Funcionamento na SMDS 2013

CDS	Nº de CRAS	Nº de CREAS	Nº de CENTROS POP	Nº de URS	TOTAL
1ª	6	1	1	5	13
2ª	6	2	0	6	14
3ª	4	1	0	0	06
4ª	6	2	0	4	12
5ª	3	2	1	0	06
6ª	3	1	0	0	04
7ª	5	1	0	3	09
8ª	5	1	0	4	10
9ª	3	1	0	0	04
10ª	6	2	0	3	11
TOTAL	47	14	2	25	88

Fonte: Elaboração Própria com base no Decreto nº 36.800 de 27/02/2013

Conforme constatamos nos dados acima sinalizados, a SMDS/RJ vem ao longo da implementação do SUAS em 2005, alterando sua estrutura e se organizando para que a oferta de serviços à população usuária dos serviços de Assistência Social esteja adequada segundo as diretrizes preconizadas pelo MDS.

Entretanto, sinalizamos que levando em consideração os territórios que abrangem a cidade do Rio de Janeiro e seu contingente populacional de grande metrópole, o número de CREAS instalados para dar conta das demandas da proteção social de média complexidade ainda se torna adstrito, necessitando de maior investimento do poder executivo municipal, uma vez que a SMDS/RJ possui gestão plena e logo, seus recursos

são repassados Fundo a Fundo, diretamente do governo federal para a gestão municipal (através da gestão e fiscalização do Conselho Municipal de Assistência Social).

Deste modo conforme ressalta a NOB/SUAS 2012 – Resolução 33 de 12/12/2012, para que seja efetivada a vigilância socioassistencial, torna-se necessário:

Art. 89. A Vigilância Socioassistencial deve analisar as informações relativas às demandas quanto às:

I - incidências de riscos e vulnerabilidades e às necessidades de proteção da população, no que concerne à assistência social; e

II - características e distribuição da oferta da rede socioassistencial instalada vistas na perspectiva do território, considerando a integração entre a demanda e a oferta. (2012, p. 27)

A NOB/SUAS 2012, ainda ressalta a necessidade da realização de um Pacto de Aprimoramento em seu art. 24, através do cumprimento de metas de diversos aportes que compreendem uma série de investimentos para que os serviços prestados à população obtenham maior qualidade, entre eles a definição de “prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS” (p. 12, 2012).

Destaca-se assim, que a SMDS diante dos novos desafios propostos pela NOB/SUAS 2012 necessita de um reordenamento dos seus serviços, benefícios, programas e projetos sociais, para que assim possa cumprir com a sua função estabelecida de prover serviços resguardando os direitos dos cidadãos usuários da política de Assistência Social, entre eles, as famílias cujas crianças e adolescentes são vítimas da violência sexual intrafamiliar.

CAPÍTULO 5 – O PERCURSO METODOLOGICO: O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

A etapa da pesquisa torna-se o momento da busca de tornar-se visível e representado aquilo que outrora fora exposto nas teorias estudadas, é o momento de encontro das percepções, representações sociais, dos problemas, dos impasses, que se interpõem num processo dialógico.

Eu creio que não há maneira mais real e mais realista de explorar a relação de comunicação na sua generalidade que a de se ater aos problemas inseparavelmente práticos e teóricos, o que decorre do caso particular de interação entre o pesquisador e aquele ou aquela que interroga (BOURDIEU, 1998, p. 693).

Deste modo, a ida ao campo de pesquisa “consiste no recorte empírico da construção teórica elaborada no momento [que] combina entrevistas, observações, levantamentos de material documental, bibliográfico, instrucional etc.” (Minayo, 2001: 26).

Consiste acima de tudo em desvelar o que por vezes torna-se oculto aos próprios atores, na análise minuciosa que depreende além do conhecimento teórico, o desenvolvimento dos diversos processos e diretrizes de trabalho que se interpõem na dinâmica social das políticas sociais na contemporaneidade.

Nesta etapa da tese nos propomos a apresentar os resultados dos dados colhidos junto às entrevistas realizadas com sujeitos desta pesquisa (técnicos e gestores), bem como àqueles resultantes da observação direta enquanto técnica da gestão da capacitação dos profissionais inseridos nos serviços da SMDS/RJ, relacionados ao funcionamento dos Serviços de Atendimento às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual Intrafamiliar no âmbito do PAEFI – SUAS na SMDS RJ.

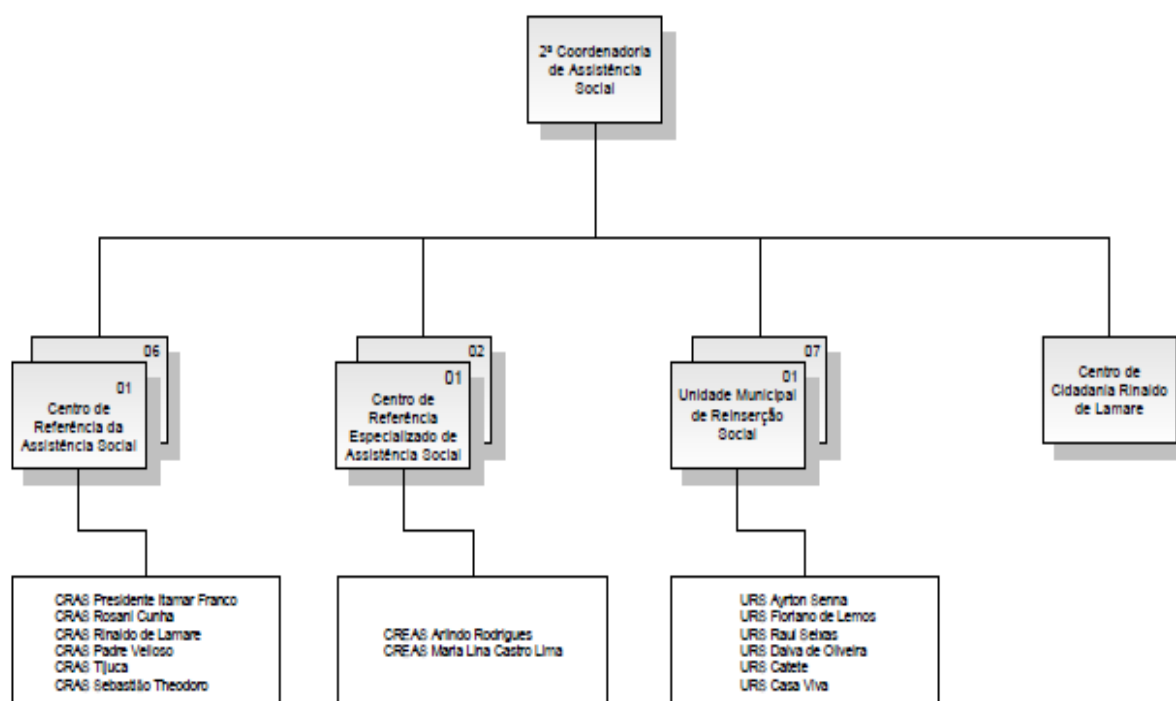
Buscaremos suscitar alguns aspectos que foram destacados como principais na análise dos dados, que nos proporcionasse a identificar quais os desafios e avanços que se interpõem para o funcionamento dos serviços de enfrentamento a violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes na nova lógica de implementação do PAEFI/SUAS.

5.1 Contextualização do Campo da Pesquisa

Para fins de detalhamento desta pesquisa centramos nossa pesquisa no CREAS Maria Lina de Castro Lima, localizado na 2ª CDS, conforme podemos verificar no organograma abaixo:

Secretaria Municipal da Casa Civil – CVL
 Coordenadoria Especial de Gestão Institucional – CEGI
 Assessoria de Gestão Institucional – AGI

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS
 Decreto nº 38.800 de 28/02/2013 – Publicado no DO RIO de 27/02/2013



O CREAS Maria Lina de Castro Lima situa-se no Bairro de Laranjeiras, na zona Sul da cidade e está localizado no território da 2ª CDS, uma área da cidade caracterizada pelas complexidades de uma cidade que convive com contrastes dos bairros mais nobres da cidade atrelados a uma das maiores favelas do mundo - a Rocinha, além de outras como Vidigal, Babilônia – Chapéu Mangueira, Pavão – Pavãozinho/Cantagalo, Tabajara e

Santa Marta, áreas estas de grande índices de vulnerabilidades e concentração de violações de direitos, entre elas a violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes.

O motivo de escolha para o lócus da pesquisa se deu primeiramente pela minha inserção, na atualidade, enquanto assistente social da área técnica da gestão do Centro de Capacitação da Política de Assistência Social - CCPAS, local de inserção profissional que nos leva a conhecer a gestão e execução de todos os serviços implementados no âmbito da Secretaria, e por também já ter sido técnica deste CREAS de 2007 a 2009, compreendendo sua relevância para o desempenho deste serviço, inclusive por ter sido o pioneiro no desenvolvimento de ações voltadas ao enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes no município do Rio de Janeiro¹¹⁰, servindo de referência para a implantação do serviço em outros municípios.

Conforme nos coloca Barros (2005, p.145):

Só podemos entender a ação dos *agentes* sociais a partir de sua inserção societária – da mesma forma que para a compreensão da sociedade deve-se partir das pessoas que nela vivem e a determinam. Assim, aqui se delineia a necessidade de pensar a relação *agente* e sociedade, não como pólos antagônicos, mas, ao contrário, como complementares e constitutivos um do outro – uma relação que é historicamente determinada, na verdade, produzida, construída.

Tal questão também é mencionada por Bourdieu (2000) quando destaca a necessidade de um conhecimento que articule elementos das relações interiores e

¹¹⁰ O CREAS Maria Lina de Castro Lima, desde 2004 vem desenvolvendo uma gama de projetos voltados ao enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes, com ênfase para os programas e projetos de enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes, tais como o Programa Me Cansei de Lero Lero (2005) que visava coibir a exploração sexual de crianças e adolescentes através de abordagens noturna nas boates, bares e ruas dos bairros da Zona Sul, com uma equipe formada por educadores sociais, psicólogos e assistentes sociais, informando a população sobre esta violação de direito e implicações diversas sobre o fenômeno. Outra experiência de grande relevância desenvolvida foram as Oficinas de Sensibilização, que ocorriam uma vez por semana, à noite, com adolescentes do sexo feminino em situação de rua e exploração sexual. Nestas ações as adolescentes eram abordadas nas ruas por educadores sociais e convidadas a participarem de oficinas pedagógicas, e/ou temáticas, em um equipamento da SMAS, durante as oficinas eram acompanhadas por equipe técnica de psicólogos e assistente sociais e ao final da atividade eram convidadas a serem acolhidas numa unidade de reinserção social. A grande contrapartida desta atividade estava em criar laços de afinidade com estas adolescentes para que pudessem receber atendimento médico, acompanhamento social, psicológico, além da possibilidade de reconstrução de seus laços familiares e comunitários.

exteriores da sociedade, levando em conta a construção de um *habitus* na compreensão da ação dos diferentes agentes sociais. Esta relação ocorre através de um processo dialético onde há uma dupla influência, seja das estruturas objetivas sob os agentes referentes às suas escolhas, bem como do próprio *habitus* contribuindo para a alteração destas mesmas estruturas.

Outro ponto que deve ser considerado diz respeito à direção do CREAS, que desde 2008 permanece sob a mesma gestão, e diante do seu posicionamento buscando o aprimoramento do conhecimento a cerca dos diferentes fenômenos de violações de direitos existentes no CREAS, tem suscitado experiências bastante favoráveis e exitosas no enfrentamento de tais demandas.

Vale ressaltar que tínhamos a intenção de pesquisar outro CREAS para analisar em duas áreas o fenômeno ressaltado, contudo fomos orientados em nossa qualificação que se centrasse em apenas uma área e buscasse através dela a correlação com a proposta apresentada.

5.2 Atores e Trajetórias

Na pesquisa com os atores do Sistema de Garantia de Direitos – tínhamos a pretensão de pesquisar os diversos atores do SGD (juízes, promotores, defensores, conselheiros tutelares, profissionais das delegacias, entre outros) para se verificar de que forma ocorre a vinculação com os CREAS levando em consideração as demandas que surgem para o acompanhamento dos casos de violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes, entretanto tivemos a mesma indicação da banca para que apenas centrasse a pesquisa nos atores diretos do CREAS e da gestão da Proteção social de Média complexidade da SMDS.

Dessa forma, passamos a definir nosso percurso metodológico através da realização de uma pesquisa qualitativa, que desse conta de aprender o meandros existentes dentro da execução de uma política pública como a Assistência Social. Para tal utilizamos como instrumentos de pesquisa entrevistas semi-estruturadas que foram realizadas com técnicos da execução - uma assistente social e uma psicóloga que

realizam o atendimento no CREAS Maria Lina de Castro Lima, junto às crianças, adolescentes em situação de violência sexual intrafamiliar e suas famílias; com três gestores do serviço - a direção do CREAS, bem como a técnica de referência e gerente do PAEFI do Nível Central da SMDS. A preocupação estava voltada para o desenvolvimento de um processo que abarcasse as diferentes relações e representações sociais que se estabelecem dentro da pesquisa social. Nesse sentido:

[...] a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1995, p.21-22).

Todavia, a aproximação com o PAEFI, seja através da capacitação de seus profissionais ou mesmo junto a gestão prestando assessoria para organização dos serviços, nos colocou a necessidade de empreender questões objetivas que não manifestassem proposições ideológicas, meramente políticas ou espontaneístas que pudessem afastar o interesse dos participantes na pesquisa. Ao mesmo tempo nos colocou a necessidade de criar estratégias para que não manifestássemos o nosso ponto de vista, nem tão pouco nos manifestássemos quanto as questões apreendidas nesta pesquisa. Nesta assertiva, fomos deixando nossa imaginação, conhecimento e curiosidade vir à tona na elaboração das questões que puderam nortear a elaboração deste trabalho, entre elas:

- Como compreende o fenômeno da violência contra criança e adolescente?
- Como entende a violência sexual contra criança e adolescente?
- Levando em consideração a Tipificação de Serviços Socioassistenciais de 2009, como se estruturam hoje os serviços de atendimento as supostas alegações de violência sexual contra crianças e adolescentes (PAEFI) na SMDS – RJ?
- Existe uma articulação com o Sistema de Garantia de Direitos do Município do RJ? De que modo isto ocorre?

- Quais os avanços e retrocessos encontrados em relação às políticas sociais direcionadas às supostas alegações de violência sexual contra crianças e adolescentes do PAEFI?

- Quais os maiores desafios da gestão da SMDS – RJ para implementação dos serviços de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes (PAEFI)?

Ao longo da realização das entrevistas encontramos alguns entraves burocráticos que contribuíram para o atraso na coleta dos dados, que sejam o grande número de atividades realizadas pelos técnicos do CREAS diante dos inúmeros casos de violações de direitos apresentados, as diversas demandas que se apresentam face aos projetos desenvolvidos no âmbito da SMDS, atrelados ao número reduzido das equipes para dar conta do grande quantitativo de famílias acompanhadas. Deste modo algumas entrevistas foram remarcadas por diversas ocasiões, bem como uma delas foi realizada na residência da técnica de referência do PAEFI, já que na SMDS por várias vezes esta ação foi inviabilizada pela dinâmica do serviço, pelos telefones que não paravam de tocar, bem como pelas pessoas não identificarem que naquele momento não éramos profissionais em serviço, mas participávamos de um momento de pesquisa onde eu era a pesquisadora e a outra a entrevistada.

Contudo, saliento que mesmo com vários entraves que se formaram ao longo deste momento, a coleta de dados desta pesquisa pode nos proporcionar análises sob diferentes prismas, sejam eles do ponto de partida da execução dos serviços, da gestão dos mesmos, bem como dos desafios que ainda lhes são postos, bem como dos limites institucionais e conjunturais postos para a implementação do serviço no município do Rio de Janeiro.

A minha inserção nos diferentes momentos de construção da Política de Assistência Social no município ao longo desses quatro anos permitiram um olhar para além das entrevistas realizadas como pesquisadora, mas também como integrante da gestão na área de capacitação, nos proporcionou a participação nas reuniões, conferências, fóruns, entre outros processos de trabalho que puderam ser relatados em meu diário de campo com observações, falas e outras informações dando um norte diferenciado a esta pesquisa, conforme nos coloca Bourdieu:

Eu creio que não há maneira mais real e mais realista de explorar a relação de comunicação na sua generalidade que a de se ater aos problemas inseparavelmente práticos e teóricos, o que decorre do caso particular de interação entre o pesquisador e aquele ou aquela que interroga (1998, p. 693).

Deste modo, propomos no próximo item apresentar os resultados da pesquisa realizada salientando o nosso objetivo que foi de buscar apreender de que forma vem se estruturando os serviços de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual intrafamiliar, a partir da nova configuração do PAEFI após a implementação da PNAS/2004.

5.3 – Análise dos dados sobre a violência sexual intrafamiliar a partir da implantação do PAEFI na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro – SMDS RJ.

Conforme já salientamos a nova configuração da Assistência Social após a implementação do SUAS em 2005, vai trazer novos contornos aos municípios para a execução dos serviços prestados a população, contornos estes que trouxeram grandes avanços principalmente por entender que esta política não está apenas centrada no corte da pobreza, mas a ampliando sua atuação para a questão da vulnerabilidade social e no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Neste sentido, a retirada do foco no indivíduo e a centralidade da família são materialidades desta política que vão trazer novos direcionamentos para a estruturação dos serviços, que agora estarão voltados para um patamar mais ampliado de reconhecimento de seus direitos sociais partindo da análise da realidade social no qual estes indivíduos e suas famílias se encontram inseridos, principalmente numa perspectiva de fortalecimento de seus vínculos, conforme veremos a seguir.

5.3.1 – O Acompanhamento Familiar no PAEFI e os Serviços de Atendimento às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual Intrafamiliar

O acompanhamento familiar materializado nos CREAS junto aos territórios é a porta de entrada àquelas famílias\indivíduos vítimas de algum tipo de violação de direitos ou violência, ou seja, ele deve garantir o acesso a todo cidadão que necessitar desta política levando em conta sua condição de vulnerabilidade social e ou fragilização de vínculo familiar e comunitário.

Neste caso levando em consideração a dinâmica de funcionamento deste serviço, logo que chegam ao CREAS devem ser recepcionados, ouvidos, acolhidos e direcionados ao atendimento particularizado com a equipe técnica, assistente social ou psicólogo.

No caso dos Serviços de Atendimento às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual Intrafamiliar, em sua grande maioria acabam acessando tais serviços por encaminhamento de diferentes órgãos do SGD, com destaque para o Conselho Tutelar e Ministério Público, que encaminham os casos de suspeita de violência sexual contra a criança e o adolescente.

Após este encaminhamento, a família desta criança ou adolescente passa por um primeiro atendimento, onde se pretende realizar uma escuta qualificada a cerca da demanda encaminhada, ou da suposta violência sofrida, esclarecendo à família os objetivos do trabalho que se pretende realizar. Tal questão pode ser percebida nas falas abaixo:

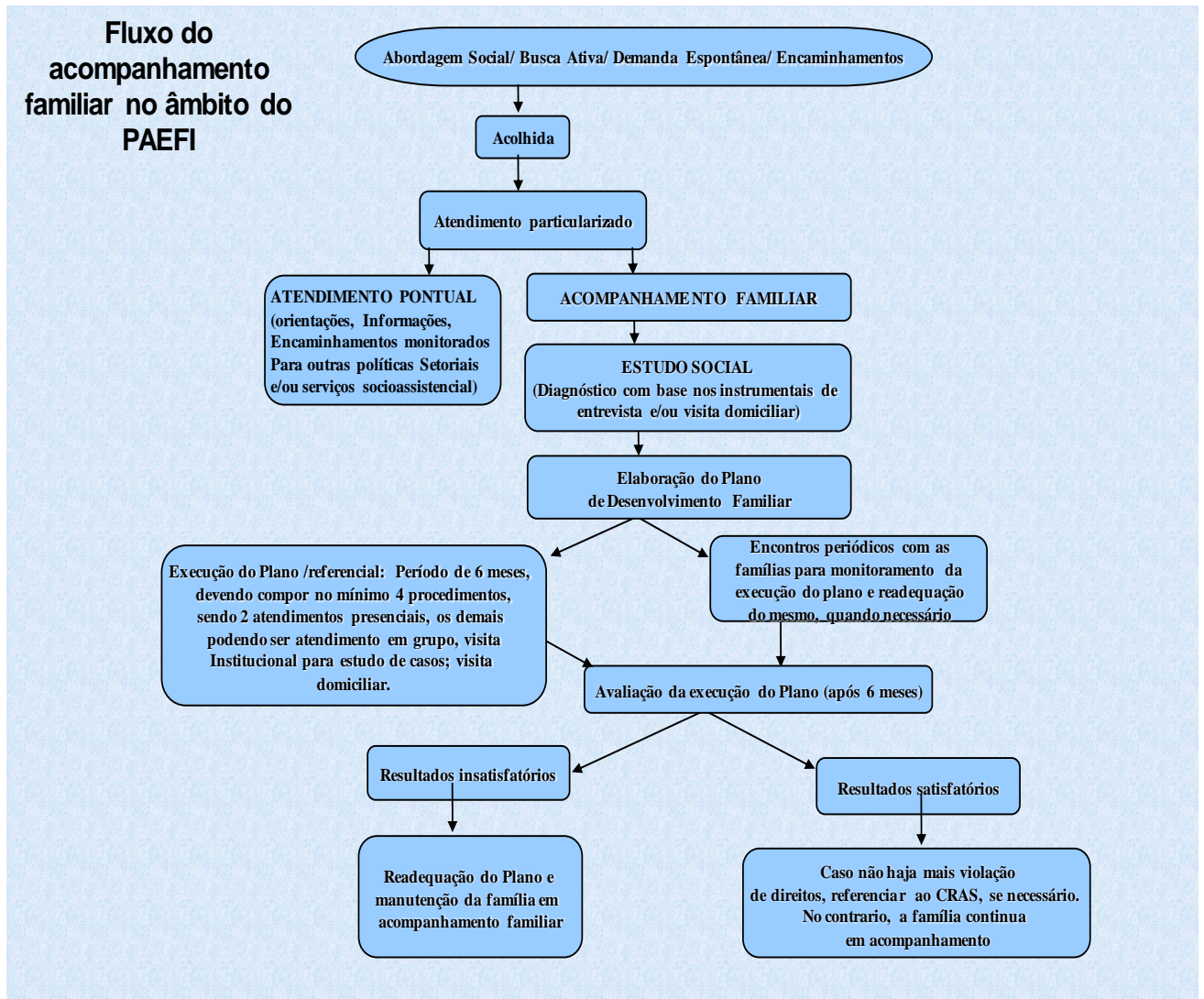
A porta de entrada para o Serviço pode se dar por demanda espontânea, rede SMDS e rede de serviços pública ou privada (Delegacias, Promotorias, Conselho Tutelar, Saúde, SESQV, SME, Ouvidorias, Varas, entre outros). A partir daí, a criança/adolescente e sua família é incluída no acompanhamento pelo PAEFI. O primeiro acolhimento é feito por uma dupla de profissionais, podendo ser feito através de visita domiciliar, institucional ou no próprio CREAS. A partir daí é aberto o prontuário e registrado todas as intervenções. É realizada uma síntese informativa e encaminhado para o órgão solicitante. Após iniciado o acompanhamento é elaborado o Plano de Acompanhamento em conjunto com a Família. São realizados encaminhamentos monitorados (referência e contra-referência), com emissão de relatórios informativos regulares. Com a finalização do caso, é encaminhado relatório técnico para os órgãos solicitantes. O MDS

define que o trabalho realizado pelo CREAS não tem caráter investigativo e os relatórios enviados não devem se confundir com laudos periciais. Após a finalização do caso, se necessário a família deve ser encaminhada para o CRAS da região para continuidade no acompanhamento. (Gestora do PAEFI do Nível Central)

Primeiramente ocorrem os encaminhamentos do SGD: Conselho Tutelar, Ministério Público, Tribunal de Justiça e no nosso caso o Conselho Zona Sul. Depois chamamos o autor da denúncia, outros familiares, a criança e ou adolescentes. Posteriormente inicia-se o acompanhamento familiar, onde a psicóloga atende a criança e a família, e o serviço social fica mais diretamente com a família. Realizamos também atendimentos conjuntos com a família. Além dos atendimentos fazemos estudo de caso, visita domiciliar, visitas institucionais, para ir a escola da criança. E ao final é emitido um relatório ao órgão que solicitou o atendimento. O grande problema, é que não existe uma rede, um fluxo, esse fluxo não é interligado (Técnica do CREAS).

A partir da fala da gestora e da técnica do serviço no CREAS percebemos que o acompanhamento familiar é preconizado segundo as diretrizes do PAEFI, contudo na execução do Serviço, é sinalizado pela técnica que não há um fluxo estabelecido e uma articulação com a rede socioassistencial, bem como o SGD, algo que possui grandes implicações para o andamento deste acompanhamento familiar e para as posteriores ações que serão tomadas.

Em nossa pesquisa bibliográfica e documental tivemos acesso ao fluxo do PAEFI pela gestão do serviço da SMDS, conforme podemos verificar abaixo:



Fonte: Relatório de Gestão da Proteção Social Especial de Média Complexidade, 2012.

Neste fluxo fica evidente a necessidade de se realizar uma articulação direta com a rede socioassistencial e o Sistema de Garantia de Direitos - SGD, mas salienta-se que na prática esta articulação ainda se faz de forma pontual e ineficiente. Conforme foi sinalizado, as equipes não participam de reuniões entre estes diversos atores, fóruns para discutir os problemas e as dificuldades apresentadas nestes serviços. Estas reuniões, no que foi sinalizado ocorrem com mais freqüência entre os atores gestores do serviço, o que no plano da execução não promove mudanças efetivas tanto no ordenamento quanto na execução dos serviços prestados à população.

A instalação de CRAS e CREAS é estratégia para organizar e qualificar a rede socioassistencial e potencializar os resultados. Nesse processo, a construção de fluxos e conexões é apontada como requisito e como tarefa a ser desenvolvida com prioridade, de forma a construir competências e mobilidade dos usuários no sistema, sem promover encaminhamentos e esforços desnecessários, de baixa resolutividade e com grande desgaste para os mesmos (YAZBEK, MESTRINER, CHIACHIO, RAYCHELIS, PAZ E NERY, 2011, p. 186-187).

Outro ponto também percebido refere-se à elaboração do Plano de Acompanhamento Sociofamiliar - em nenhuma das entrevistas realizadas entre os técnicos do serviço foi abordada a necessidade de construção desta etapa (este fato é sinalizado apenas pela gestão do serviço), questão de grande relevância para o acompanhamento familiar, isto porque envolve a participação das famílias na discussão sobre a continuidade dos atendimentos e a implicação em toda sua dinâmica familiar. Ao contrário, foi sinalizada a importância de uma escuta qualificada e de um atendimento mais humanizado que tem ocorrido hoje nos serviços: “Outro avanço é o acolhimento humanizado que podemos dar hoje as nossas famílias” (Técnica do Serviço no CREAS).

Segundo publicação da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro – SEASDH – Acompanhamento Familiar na Política de Assistência Social: uma proposta metodológica para o Rio de Janeiro torna-se imprescindível a elaboração do Plano de Acompanhamento Sociofamiliar como uma das diretrizes do atendimento do PAEFI:

É possível que o primeiro atendimento não seja suficiente para o levantamento de todos os elementos necessários para a elaboração do Plano de Acompanhamento Sociofamiliar. Mas, se possível, no segundo atendimento deve ser apresentada à família, para iniciar a discussão, uma proposta de Planejamento de Acompanhamento Familiar. É importante esclarecer a família que a elaboração do Plano poderá demandar mais de um atendimento e, ainda, o complemento de outras estratégias de levantamento de informações ou apreensão da realidade (SESDH/RJ, 2012, p.43).

Desta forma, compreende-se que o foco no acompanhamento familiar representa um avanço na execução do serviço de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar, saindo desta visão de responsabilização dos autores da violência –

algo que extrapola a competência técnica no âmbito dos CREAS e que se direciona a uma investigação policial. Contudo, há questões que ainda necessitam de um maior ordenamento, tal como a criação de um fluxo de execução do serviço que realmente se efetive na realização de acompanhamento familiar, já que percebemos que a maioria das ações fica centrada em atendimentos, não se efetivando o acompanhamento familiar de acordo com as diretrizes do serviço. Da mesma forma, faz-se necessário uma maior articulação com o SGD no acompanhamento dos casos.

O mesmo se dá em relação aos serviços prestados nos CRAS, percebeu-se nas entrevistas o pouco diálogo que existe entre a Proteção Social Básica e Especial para a criação de fluxo de encaminhamentos, articulações dessas famílias que se pretende fazer a travessia dos serviços, buscando assim de forma concreta realizar um efetivo fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, da mesma forma promover a vigilância sócio-territorial das situações de vulnerabilidade social e violações de direitos apresentadas.

5.3.2 – Número de atendimentos realizados nos Serviços de Atendimento às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual Intrafamiliar

Conforme já ressaltado a escolha do CREAS Maria Lina de Castro Lima para realização da pesquisa se dá em detrimento ao longo dos anos da grande incidência de casos de violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes na área da zona Sul da cidade, bem como do destaque que este CREAS vem assumindo ao longo da implementação da Política de Assistência Social na antiga SMAS e atual SMDS, inclusive por ser o pioneiro na execução dos serviços do PAEFI.

Ao longo da inserção como assistente social e pesquisadora identificamos que as suspeitas de abuso sexual que chegam aos serviços, apresentam um fluxo mais fechado, organizado e já construído em gestões passadas, cujas demandas advêm de encaminhamentos em sua maioria do Conselho Tutelar, do Ministério Público, bem como do Juizado da Infância, Juventude e do Idoso.

Todavia, quando se fala da exploração sexual de crianças e adolescentes, esse fluxo não se encontra constituído, diante da grande dificuldade de se trabalhar com esse público, inclusive de identificá-los estatisticamente.

As notificações de suspeita ou confirmação de violência sexual intrafamiliar são realidade no dia a dia dos Conselhos Tutelares, trazendo à tona grave violação dos direitos da criança. Vencer o segredo que costuma acompanhar prática da violência sexual intrafamiliar, revelando o ocorrido, é não só um desafio como um momento de forte impacto. As dificuldades de manejo são grandes, gerando perplexidade, sentimentos antagônicos e confusos em todos envolvidos com o caso, impedindo muitas vezes que medidas sociais e de saúde sejam desencadeadas de forma ágil e eficaz. (AZAMBUJA E FERREIRA, 2011, p.63)

Tal questão pode ser constatada quando buscamos os números dos atendimentos realizados pelo PAEFI junto às crianças e adolescentes em situação de exploração sexual e percebemos que os casos foram diminuindo de forma considerável, o que nos provoca certo estranhamento, já que sabemos que áreas da zona sul da cidade são as áreas de grande circulação turística, sem falar das grandes áreas de favela, também existentes nesta região, onde tais práticas também se tornam recorrentes. Esses dados podem ser constatados abaixo¹¹¹:

Quadro 6 - Total de Casos Atendidos no CREAS Maria Lina (Janeiro a Setembro de 2013)

TOTAL DE CASOS NOVOS ATENDIDOS DE JANEIRO A SETEMBRO DE 2013 NO CREAS MARIA LINA DE CASTRO LIMA				
Público	Sexo	Abuso	Exploração	Total Geral de Casos
Criança	Feminino	31	0	31
	Masculino	8	0	8
Adolescente	Feminino	7	2	9
	Masculino	2	0	2
Total por Categoria		48	2	50

Fonte: Relatório de Gestão da Proteção Social Especial de Média Complexidade, 2012.

¹¹¹ Dados fornecidos pela gestão do PAEFI na SMDS, levando-se em consideração os casos atendidos até setembro de 2012.

Conforme os dados apresentados, depreende-se que o número de casos que vêm sendo encaminhados para os serviços de enfrentamento a violência sexual de crianças e adolescentes, vem diminuindo gradativamente após a implantação do PAEFI, com destaque para os casos de exploração sexual de crianças e adolescentes, que apresentam-se quase inexistentes.

Esta realidade não traduz os dados apurados por várias fontes de pesquisas já explanadas nos capítulos anteriores, que demonstram o crescimento da violência sexual praticada contra criança e adolescentes no país, como por exemplo, segundo os dados da Secretaria de Direitos Humanos no ano de 2012 o Estado do Rio de Janeiro ocupou o 3º lugar no país com 3.514 casos, ficando o segundo lugar com São Paulo (3.749) e o primeiro lugar com a Bahia (4.480)¹¹².

Sabemos que o município do Rio de Janeiro, por ser uma grande metrópole e com características bem peculiares representadas por áreas bastante desenvolvidas, mas também por outras caracterizadas por grandes áreas de pobreza e vulnerabilidade social, apresenta ainda um número expressivo de casos de violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes, não havendo ainda uma redução efetiva desses casos, conforme podemos perceber nas falas baixo:

Percebemos que tem ocorrido um aumento dos casos de violência intrafamiliar e o pior é que há uma pactuação da família. Percebemos nos atendimentos que ela faz parte da dinâmica, ela já estava lá presente no histórico da família.... Nunca foi resolvido pela avó, agora chega ela como mãe e vai ter que resolver... (Assistente Social do CREAS)

A violência contra crianças e adolescentes revela que os dados existentes sobre esse fenômeno não refletem a realidade, uma vez que a maioria dos casos de violência, principalmente o abuso sexual ocorrem no lócus doméstico. A invisibilidade do espaço doméstico e as representações sociais construídas sobre a imagem da família enquanto instituição privada e segura, são alguns dos obstáculos para seu reconhecimento como uma problemática, assim como, para a adoção de medidas que visem seu enfrentamento e prevenção. Dentre todas as formas de violência praticadas contra crianças e adolescentes - a violência sexual - considero a mais grave uma vez que ela interfere no seu desenvolvimento psicológico e social do indivíduo, comprometendo todo o seu desenvolvimento. (Gestora do PAEFI da SMDS)

¹¹² Informações obtidas através do site: <http://noticias.r7.com/bahia/bahia-lidera-denuncias-de-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-21102013> em 21/10/2013.

As falas acima traduzem a dificuldade para se identificar os casos de violência sexual intrafamiliar praticados contra crianças e adolescentes, principalmente quando identificamos a família como a suposta perpetradora da violência, substituindo assim, seu papel protetivo.

Sabemos, que muitos casos de denúncia, não chegam aos órgãos de proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, alguns conforme já explanamos são considerados como “segredos de família”. Outros como nos casos das classes médias, acabam sendo atendidos nos consultórios particulares e alguns como nos casos de exploração sexual de adolescentes, das classes mais empobrecidas, se tornam invisíveis ou naturalizados como parte da dinâmica das grandes metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo, não entrando nas estatísticas governamentais para que se criem ações de enfrentamento para a problemática.

Outra questão também sinalizada pelos pesquisados diz respeito à ausência de uma metodologia de trabalho unificada do PAEFI, o que coloca para cada CREAS a possibilidade de utilização de metodologias diferenciadas nos atendimentos aos casos de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Aqui no CREAS eu tenho seis assistentes sociais, três psicólogos, sendo uma dupla (de assistente social e psicóloga) para atender esses casos, mas elas também atendem aos processos do MP, fazem abordagem, atendem as outras violências como a de idosos, que tem crescido muito em nosso território, de mulheres e outros programas e projetos demandados pela Secretaria, o que com certeza colabora para um atendimento que não é tão qualificado quanto precisa. Diferentemente, no SECABEX tínhamos uma equipe específica para esses casos, onde havia um acompanhamento familiar efetivo em todas as etapas.... O profissional também tinha uma maior afinidade com a temática o que fazia toda a diferença. Sem falar que a cada dia a equipe diminui, mas as demandas para o CREAS não. Temos o conhecimento de que vários CREAS não estão realizando o atendimento, apenas recebem os casos e fazem os encaminhamentos devidos, diante disto temos recebido poucos encaminhamentos... O número reduziu muito em relação ao tempo do SECABEX e aí fica sensação de houve a diminuição do número de casos, e isto não é verdade, o trabalho é que tem sido pulverizado....
(Diretora do CREAS)

Na fala acima, constatamos a dificuldade em se seguir as diretrizes preconizadas pelo PAEFI na execução dos serviços de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência, primeiramente porque o serviço termina com a especificidade do atendimento técnico e além disso agrega um conjunto de outras violências e violações de direitos a sua execução, retirando assim aquele olhar minucioso da equipe técnica a questão das diferentes nuances apresentadas pelo fenômeno da violência. Essa posição generalista trazida pelo PAEFI, pode de alguma forma estar contribuindo para a baixa efetividade do serviço junto aos CREAS, além do entendimento de cada gestão no gerenciamento das atividades prestadas pelos serviços.

Outra questão importante salientada na fala da gestora do CREAS é algo que foi também bastante reforçado nas reuniões e capacitações realizadas junto à gestão e as equipes do CREAS, no que se refere ao quantitativo da equipe mínima para a realização das ações. Segundo a NOB/RH/SUAS (2006, p.14) a estrutura se apresenta da seguinte forma:

Quadro 7 - Total de Profissionais para Atendimento no CREAS

Equipe para Atendimento nos CREAS – Municípios com Gestão Plena (capacidade de atendimento 80 pessoas)
1 coordenador
2 assistentes sociais
2 psicólogos
1 advogado
4 profissionais de nível superior ou médio para abordagem de pessoas
2 auxiliares administrativos

Fonte: Relatório de Gestão da Proteção Social Especial de Média Complexidade, 2012.

Vale ressaltar que conforme expresso na fala da gestora do CREAS tem sido uma realidade desses equipamentos um grande número de atividades desenvolvidas por uma pequena equipe, que acaba desempenhando várias funções, mas sem levar em conta o cumprimento das diretrizes preconizadas pelo SUAS.

Conforme verificamos na tabela acima, este quantitativo acima referenciado deve ser disponibilizado para o atendimento de 80 famílias, o que não ocorre efetivamente na prática dos CREAS do município do Rio de Janeiro, uma vez que um município considerado uma grande metrópole só dispõe de 14 CREAS e 2 Centro Pop (específico para atendimento à pessoa em situação de rua) para dar conta das demandas que se colocam junto a execução dos serviços, programas e projetos da Proteção Social de Média Complexidade em toda cidade.

Outra questão que pode ser comparada diz respeito ao número de técnicos para realizar o acompanhamento familiar no território do CREAS Maria Lina de Castro Lima situado na zona sul da cidade, mas também cercado por algumas favelas, entre elas destacamos a Rocinha que apresenta cerca de 200 mil habitantes, sem levar em conta os demais bairros de abrangência deste CREAS.

Neste sentido, corroboramos que se faz necessário uma reestruturação destes equipamentos, bem como a ampliação das equipes técnicas para que possa de fato atender as normas e diretrizes preconizadas na PNAS/SUAS e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Somente desta forma poderemos falar em acompanhamento familiar de forma efetiva compreendendo as diversas facetas que se apresentam no fenômeno da violência intrafamiliar perpetrada contra crianças e adolescentes e não atendimentos pontuais que se caracterizam em encaminhamentos a demandas externas à política de assistência social.

5.3.3 – Os casos atendidos: compreensão da violência sexual contra crianças e adolescentes junto às equipes do PAEFI

Neste item abordaremos a compreensão da violência sexual contra crianças e adolescentes junto às equipes do PAEFI, que tem se dado de forma variada, conforme veremos a seguir:

A questão da violência sexual contra crianças e adolescentes não é nova, no entanto somente a partir das décadas de 80 e 90 no Brasil, surgiram avanços legislativos trazendo diversos questionamentos e olhares, exemplo disso foi a CF/88 e o ECA. A violência sexual contra crianças e adolescentes acontece em todo o mundo e têm mobilizado diversos segmentos sociais, no sentido de se pensar formas de enfrentamento desta cruel forma de violação de direitos. Podemos entender esta forma de violência como englobando tanto as situações de abuso sexual intra e extrafamiliar que se caracterizam como não possuindo um caráter comercial como as situações de exploração sexual, nas quais a dimensão mercantil está nitidamente presente. (Gestora do PAEFI da SMDS)

A violência é um jogo, é difícil as pessoas entenderem que ela gera prazer, ela pode se dá tanto de maneira violenta, agressiva, como de forma disfarçada, permissiva, onde a criança não percebe como violência. Ela é um fenômeno singular, onde cada família tem uma dinâmica própria. (Psicóloga do CREAS)

Diante das falas apresentadas percebemos que trabalhar com a temática da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes requer um relativo preparo teórico-metodológico, técnico-operativo, ético-político, bem como emocional referente aos técnicos que prestam atendimento as estas crianças e adolescentes e suas famílias. Levando-se em consideração que esta temática abarca diferentes concepções de representações sociais, de significados, dos tabus vivenciados pelos sujeitos envolvidos nesta violação de direitos, da mesma forma que as equipes que realizam seus atendimentos/acompanhamentos.

O que reiteramos nesta afirmação se coaduna com a segunda fala acima, quando a violência sexual é colocada diferente da maneira como costumamos ver na mídia impressa ou televisiva, ou seja, como uma expressão que pode produzir prazer (mesmo que de forma disfarçada e permissiva) e não apenas atos agressivos, violentos e de forma contundente.

Na prática do abuso sexual intrafamiliar, as crianças podem vir a aceitar a situação e até se adaptar a ela e suportar a violência ocorrida. Entram na dinâmica de chantagem (ameaças) ou dos favores, dos presentes e dos privilégios dos adultos abusadores. (QUAGLIA, MARQUES E PEDEBOS, 2011, p.265)

Contudo, para esta percepção, faz-se necessário uma compreensão ampliada sobre a questão da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes e este fato não tem sido uma tônica das equipes dos CREAS.

Em sua maioria, as equipes contam com profissionais com formação generalista, sem especializações ou conhecimentos mais aprofundados sobre a temática em tela, o que leva muitas vezes a conduções permeadas de senso comum, de atos preconceituosos, ou mesmo baseados em suas experiências pessoais e/ou particulares, sem falar na dificuldade, em alguns espaços de se colocar uma equipe para o atendimento desta demanda, diante das repercussões que o acompanhamento familiar a este público pode implicar.

Neste sentido, verificamos que em relação aos casos encaminhados para atendimento no CREAS, não há um atendimento especializado, conforme preconiza o PAEFI, mas sim, na maioria dos atendimentos a realização de encaminhamentos externos tais como para atendimento de profilaxia junto às unidades de saúde, para atendimento psicológico, bem como para a DECAV para fins de apuração da violência, ou mesmo de responsabilização do suposto agressor.

Em relação ao acompanhamento familiar preconizado pelo PAEFI, fica uma lacuna, já que diante das diversas demandas sobrepostas a escassez do número de equipes, bem como do despreparo para lidar com a violência intrafamiliar de crianças e adolescentes, o que vivenciamos na prática são atendimentos pontuais e que não dão conta de apreender a totalidade deste fenômeno, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários destes sujeitos, potencializando-os para que possam assumir seu papel de atores e cidadãos de direitos.

Outro fato que deve ser salientado remete-se a questão dos vínculos empregatícios desses profissionais e seu comprometimento com o serviço prestado aos demandatários desta política. Sabemos que por ser uma política relativamente nova e em

ainda em implementação, a Assistência Social vem se aprimorando em suas bases de execução e ainda traz em grande parte dos municípios relações de trabalho permeadas por vínculos trabalhistas precários, permeados por contratos, em contraponto a concursos públicos.

No caso da SMDS/RJ, todos os assistentes sociais da Secretaria são concursados, mas grande parte dos psicólogos, advogados, pedagogos, educadores sociais e outros profissionais prestam seus serviços através de contratações temporárias, o que colabora para a não efetividade do andamento do trabalho desenvolvido nos serviços, bem como para o monitoramento do acompanhamento familiar prestados aos diferentes beneficiários da política.

Salientamos aqui não a culpabilização dos trabalhadores do SUAS pelos serviços prestados, mas a lógica produtivista que ainda se faz presente na política de Assistência social em várias regiões do país e que se põe como um limite a ser superado.

A dinâmica econômica recente, tanto no Brasil como em outros países, anuncia uma ruptura deste modelo e do paradigma do assalariamento como de mobilização da força de trabalho. O avanço tecnológico mesclado a um crescimento com base em alta produtividade do trabalho e, portanto, com pouca geração de emprego está revigorando outras formas de ocupação, em que a instabilidade nos contratos de trabalho, os empregos em tempo parcial, a terceirização e a contratação de trabalhadores a domicílio deixam de ser modalidades arcaicas ou condenadas ao desaparecimento para ocupar o centro das novas estratégias de gestão da força de trabalho. (LAVINAS, SORJ, BARSTED E JORGE, 2000, p.6)

Tal fato se vincula a outra questão bastante salientada nas entrevistas realizadas, a capacitação profissional, como podemos ver a seguir:

A capacitação profissional é um desafio, a resistência dos técnicos em lidar com esta temática, porque trata da sexualidade, da sua, do outro e muita gente não tem condições de tratar destas questões e outras não querem. (Psicóloga do CREAS)

Para dar uma melhor qualificação do trabalho e ampliar o escopo de atuação com esse público, precisamos de uma equipe maior evitando-se assim, a rotatividade que acontece atualmente com os profissionais contratados. Além da ampliação da equipe, faz-se necessário uma formação permanente. (Gestora do PAEFI da SMDS)

Através das falas acima percebemos que de forma geral todos os sujeitos pesquisados neste estudo ressaltam a necessidade de capacitação profissional nas diferentes modalidades de atuação da Política de Assistência Social, principalmente para aqueles que atuam na Proteção Social Especial, entendendo esta como a possibilidade de sair do lugar do fazer e poder refletir sobre sua atuação profissional, além de conhecer os diferentes saberes e fenômenos que envolvem as situações de violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes.

A formação permanente de profissionais do SUAS está prevista na NOB/RH e no Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único da Assistência Social - CAPACITASUAS, entendida como *“uma estratégia de apoiar os Estados e o Distrito Federal na execução dos Planos Estaduais de Capacitação do SUAS, visando o aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais”*¹¹³. Aponta como um dos seus objetivos principais a formação continuada de gestores, trabalhadores e conselheiros da Assistência Social junto a nova demanda expressa pelo SUAS de Gestão do Trabalho e Capacitação Permanente.

O CAPACITASUAS visa através de ação conveniada com as Instituições de Ensino Superior Públicas e Privadas, o repasse de verbas do governo Federal para os Estados, para que estes possam promover ações de capacitação continuada e educação permanente aos trabalhadores do SUAS, corroborando assim que estes profissionais possam desenvolver suas atividades de forma mais qualificada, ética e comprometida com o exercício dos direitos sociais de cidadania de seus usuários.

O último ponto destacado neste item faz menção à questão das falsas denúncias de violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes, estas se apresentam sobremaneira nos casos onde há o litígio parental, ou determinados problemas ligados a guarda e/ou responsabilidade legal de crianças e adolescentes:

¹¹³ Retirado do site: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/programa-nacional-de-capacitacao-do-sistema-unico-da-assistencia-social/capacitasuas>. Acesso em 28/11/2013, 14:33.

Há ainda o litígio parental, quando chegam os casos de litígio, quando envolvem a guarda de crianças, na maioria desses casos, ocorrem às falsas denúncias (Assistente Social do CREAS)

Os casos de falsas denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes é um fenômeno que vêm aumentando em nossa sociedade e tem se dado diante da questão do litígio parental, ou seja, das separações conjugais que envolvem situações de guarda de crianças e adolescentes.

Nesses casos um dos responsáveis pela criança ou adolescente com o objetivo de impedir as visitas e/ou acesso aos filhos, cria uma falsa situação de violência sexual, negando o direito do outro de exercer sua paternidade ou maternidade.

Alguns estudiosos no assunto, tal como Calçada (2008) tem chamado este fenômeno de Alienação Parental e entendendo o mesmo como a negação do direito de convivência familiar:

Considera-se ato de alienação parental a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou pelos que tenham a criança ou adolescente sob a sua autoridade, guarda ou vigilância para que repudie genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este. (Lei nº 12.318/2010, art. 2º)

Na sua maioria, os casos de Alienação Parental ocorrem em relação aos genitores do sexo masculino. Segundo Calçada (2008) a maior parte das pesquisas de falsas denúncias colocam o pai como a suposta vítima da violência sexual praticada contra a criança e o adolescente, argumento este usado para denegrir a imagem deste genitor e impedi-lo de usufruir da convivência familiar com seu filho (a). Nestes casos as mães são apontadas como as maiores alienadoras, este fato decorre, pois são estas mesmas as responsáveis legais pelas crianças e/ou adolescentes – dispendo de sua guarda perante a justiça.

Salientamos que nos casos de atendimento as supostas denúncias de violência sexual intrafamiliar praticadas contra crianças e adolescentes deve-se ter um olhar minucioso que dê conta da apreensão dos diferentes fenômenos que envolvem as realidades das famílias, olhar este que deve estar atento nas diferentes dinâmicas

familiares, suas construções, relações estabelecidas, , sua subjetividade, dentre outras, para que não se deixem levar pelas diferentes “armadilhas” que esta violação de direitos pode criar, entre elas a alienação Parental.

5.3.4 – Territorialidade, regionalização e reordenamento dos Serviços

A questão da territorialidade foi um tema abordado nesta pesquisa, entendido como o lócus do desenvolvimento do trabalho do CREAS, uma vez que a PNAS traz um novo desenho para a execução dos serviços de média complexidade, através do PAEFI, potencializando as ações que são realizadas para o atendimento à violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes.

Através desta diretriz da política foi afirmada por vários sujeitos da pesquisa a potencialidade de se trabalhar com a rede de forma mais articulada, conhecendo o conjunto de recursos disponíveis para fortalecer as necessidades apresentadas pela família.

O território é o espaço da diversidade de interesses, disputas, conflitos, mas também oportunidades, inovação, solidariedade, criatividade, valores dos indivíduos e grupos, cultura, experiências dos grupos, participação, inserção social, capacidades, habilidades, forças de resistência e existência, trajetórias, redes e parcerias, portanto, o diagnóstico familiar também deve se ocupar da análise desses aspectos simbólicos que influenciarão as diversas ações desenvolvidas. (...) nos municípios de maior porte, no contexto de violência e forte presença do tráfico de drogas, as demandas mais destacadas pelos usuários na etapa qualitativa referem-se principalmente aos jovens, sua ocupação e orientação, através de programas de cultura e esporte, e de capacitações profissionalizantes. (...) Acrescentam-se nesta caracterização da população e suas demandas os problemas relacionados à moradia, às condições precárias de urbanização dos bairros e ao desemprego. Nos municípios de menor porte, especialmente os mais isolados, as principais demandas apresentadas pelos usuários referem-se à criação de oportunidades de trabalho e inclusão produtiva. Em todos os municípios, há também demandas relacionadas à precariedade das moradias, à falta de infra-estrutura e a programas de fortalecimento e atenção às famílias, seus conflitos, e de prevenção e combate à violência.¹¹⁴

Neste aspecto, destaca-se que para a apreensão do atendimento prestado às famílias de crianças e adolescentes vítimas da violência sexual vislumbra-se um conjunto de demandas que vão além daquelas já imbuídas na violência em si, mas outras que se inter cruzam diante das diferentes expressões da questão social tais como desemprego, capacitação para o mercado de trabalho, inserção em programas de transferência de renda, melhores condições de habitação, entre outras que provocam um impacto na qualidade de vida destas famílias.

Percebe-se assim, que de modo geral aquela articulação que se encontra mais pulverizada para se criar uma rede ou um fluxo de atendimento para as demandas decorrentes das suspeitas de casos de violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes, no território acaba sendo potencializada de forma mais amíúde, até porque em cada Coordenadoria de Desenvolvimento Social - CDS, são desenvolvidos fóruns de discussão sobre a rede socioassistencial chamados de Comissões Locais. Estas funcionam como redes locais que abrangem recursos de todas as políticas sociais, compreendendo recursos públicos e outros prestados à população de forma geral, por instituições filantrópicas, beneficentes, não-governamentais, entre outras, de modo a complementar as ações previstas pelo Estado no que se refere ao atendimento das demandas expostas pelas famílias acompanhadas.

No caso dos serviços desenvolvidos pelos CREAS da SMDS tem se depreendido esforços no sentido de potencializar as ações no território de cada CREAS, entendendo que cada um destes possui características de ações diferenciadas e que demandam a construção de uma rede articulada de serviços que dêem contas destas demandas.

Daí a necessidade de se fazer um georreferenciamento dos serviços prestados pela média complexidade e criar aquilo que vem se chamando de Topografia Social:

A topografia procura traçar um retrato daquilo que existe no espaço físico, superfícies e lugares. O sentido de topografia social supõe demarcar, como um relevo do território, as condições de vida e de viver nos lugares. O território urbano não é um palco, ele não é inerte, mas sim uma dinâmica de vários agentes naturais, econômicos, políticos, culturais, sociais que geram espessuras com significações sociais. A topografia social expressa a heterogeneidade do território

sem cair na excessiva fragmentação ela significa a expressão territorial da rugosidade das desigualdades sociais das cidades. (CEDEST, 2002 p. 14).

Neste sentido são criadas várias estratégias para realizar o monitoramento das expressões da questão social, as desigualdades sociais nos territórios, o modo de viver dos usuários da Assistência Social, visando desta forma atuar junto as diversas demandas que se expressam no âmbito dos serviços prestados pelo CREAS, entre elas a violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes.

5.3.5 – Avanços e Desafios da Implementação dos Serviços de Atendimento à Violência Sexual contra crianças e adolescentes

Em face de todos os apontamentos colocados pelos sujeitos desta pesquisa, chegamos à questão dos avanços e desafios que esta nova lógica de atuação do PAEFI tem proporcionado aos usuários da pesquisa:

Um avanço importante se deu a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais que estabelece as diretrizes que norteiam o atendimento na proteção especial de média complexidade, focando entre outros na matricialidade socioassistencial. O foco passa a ser não mais na criança e adolescente e especificamente no abuso e exploração sexual, mas na família como um todo, ofertando um acompanhamento especializado e continuado as famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos. (Gestora do PAEFI)

A alteração das diretrizes dos serviços de atendimento à violência sexual de crianças e adolescentes para a lógica do PAEFI, foi colocado com um dos avanços nesta nova lógica de acompanhamento familiar, uma vez que o mesmo amplia o olhar da assistência social para além das questões apresentadas pelas crianças e adolescentes, mas também para as vulnerabilidades e diversas violações de direitos apresentadas pelas famílias, ou seja, a realidade social dos usuários e suas interfaces passam a ser mais exploradas nestes acompanhamentos.

Contudo, há que se destacar a necessidade deste acompanhamento ser realizado através de um olhar metódico acerca do fenômeno da violência, que corre o risco, de perder sua especificidade se suas ações permanecerem apenas no plano dos atendimentos pontuais tais como demandas de encaminhamentos a outros órgãos, tais como a saúde para atendimento psicológico, exames de profilaxia, entre outros.

Outro ponto explorado refere-se à questão dos casos de exploração sexual e pode ser visto na fala abaixo:

A criação do SECABEX, na outra gestão foi um avanço, pois havia um acompanhamento dos casos de abuso e exploração sexual, havia as oficinas de combate a exploração sexual. Hoje não temos nenhum caso de exploração sexual, eles não chegam até nós. (Assistente Social do PAEFI)

Segundo a técnica que desenvolve o acompanhamento familiar, a realização de atividades como oficinas de sensibilização/enfrentamento a exploração sexual na gestão passada foram um avanço para o acompanhamento aos casos de exploração sexual, que hoje acabam não aparecendo como demanda do PAEFI, diante da sua “invisibilidade” social ou até mesmo naturalização das práticas pelos diversos operadores da promoção, proteção e garantia de direitos da criança e do adolescente.

A tabela abaixo pode exemplificar tal situação, ela representa os casos atendimentos no CREAS que referencia o território do Centro da Cidade (no período de janeiro a outubro de 2013) - local conhecido pela grande incidência de exploração sexual de crianças e adolescentes principalmente nos arredores da Lapa, Leopoldina, Rodoviária Novo Rio, entre outros:

Quadro 8 - Total de Casos de Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (Janeiro a Outubro de 2013) do CREAS Simone de Beauvoir (1ª CDS - Centro do Rio de Janeiro)

Nº de casos em 2013 por Sexo e Faixa Etária				Total Geral de Casos
Público	Sexo	Abuso	Exploração	
Criança	Feminino	7	0	7
	Masculino	0	0	0
Adolescente	Feminino	2	0	2
	Masculino	1	0	1
Total por Categoria		10	0	10

Fonte: Relatório de Gestão da Proteção Social Especial de Média Complexidade, 2012.

O que se ressalta com tal análise é uma questão que precisa ser vista pela gestão da SMDS, que são os casos de exploração sexual que não estão aparecendo nas estatísticas dos CREAS. Assim, destaca-se a situação em relação às demandas espontâneas para acompanhamento dos casos de exploração sexual de crianças e adolescentes, diferentemente dos casos de abuso sexual, onde já estabeleceu-se um “fluxo de encaminhamento” das denúncias (principalmente estabelecidos pelo Conselho Tutelar, Ministério Público e Juizado da Infância, Juventude e do Idoso). Necessita-se fazer algumas ações de busca ativa¹¹⁵, articulações com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos (tais como a DECAV, DPCA, Guarda Municipal, Polícia Militar, e etc.) bem como criar novas alternativas de prevenção que dêem conta deste fenômeno. Tal análise é corroborada como um dos desafios para a implementação do PAEFI na fala de uma das gestoras abaixo:

Potencializar a busca ativa para os casos de exploração sexual. Sabe-se que na exploração sexual não há demanda espontânea e sim faz-se necessário que as equipes façam um trabalho em campo buscando in loco as demandas de

¹¹⁵ Busca Ativa é um termo bastante utilizado na Assistência Social para designar ações aonde os profissionais vão à procura dos usuários dos serviços junto aos territórios de atuação, através de visitas domiciliares, ações de mobilização social, bem como através dos serviços de Abordagem Social aos usuários em situação de rua buscando identificar casos de exploração sexual, trabalho infantil, pessoas em situação de rua que desejam acolhimento institucional, entre outros, podendo estas ações serem realizadas junto ao público de crianças e adolescentes, adultos, famílias e idosos.

exploração sexual, de acordo com o diagnóstico de cada território, ou seja, local de concentração, horário, etc. A partir daí, caso necessário providenciar uma ação articulada com os demais integrantes do SGD, seja DCAV, DPCA, entre outros. (Gestora do PAEFI)

O que se denota nestas falas menciona-se a compreensão pela gestão atual da SMDS do fenômeno da exploração sexual de crianças e adolescentes com uma visão que precisa ser trabalhada no plano da intervenção direta, seja com as equipes de abordagem social nos territórios da cidade, seja em ações articuladas visando a prevenção desta violação direitos, conforme já sinalizamos junto aos demais atores do SGD através de produção de materiais como cartilhas, campanhas, eventos em diversas áreas da cidade, na tentativa de desnaturalizar a prática da exploração sexual de crianças e adolescentes na cidade do Rio de Janeiro.

Outra questão que conseguimos obter avanço diz respeito à expectativa que o Ministério Público tinha em relação ao serviço da assistência social, ou seja, de que pudéssemos subsidiá-lo no parecer definitivo através de uma atuação com caráter investigativo a partir de entrevistas de revelação. Essa orientação metodológica se dava na época em que funcionava o Programa Sentinela de 2002 a 2005, que se propunha ser um braço investigativo da Justiça, auxiliando na produção de provas, no desvelamento dos fatos através da palavra da criança. A intervenção da equipe não se dá numa perspectiva investigativa e centralizada na criança e no adolescente e sim a proposta metodológica que prioriza a intervenção junto à família. Esse entendimento ficou claro para as Promotorias a partir de inúmeras reuniões realizadas, bem como através da visibilidade do Volume 6 do Caderno de Assistência Social publicada em 2008 e da implementação da Tipificação em 2009. (Gestora do PAEFI)

Na fala da gestora acima se sinaliza uma questão central que se coloca junto à atuação dos casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, a questão da responsabilização do suposto agressor, atrelado à questão do atendimento.

Durante longos períodos de execução desses serviços, tais como o Programa Sentinela, os serviços executados pela Assistência Social, funcionavam como espécie “apêndice” as ações da Justiça, subsidiando suas decisões através de laudos e pareceres que se propunham a identificar o autor da suposta agressão, trazendo para crianças e adolescentes envolvidos nestes atendimentos vários momentos de exposição e

revitimização da violência ocorrida, sem levar em conta os danos que estas ações poderiam lhe provocar, principalmente de ordem psicológica.

A nova lógica do acompanhamento familiar, conforme já salientamos, tira este foco da “revelação da suposta denúncia” da criança e do adolescente, ampliando seu olhar para o acompanhamento familiar, ou seja, para atender as demandas desta família como um todo, sem perder o eixo central da intervenção que é a situação de violência sexual intrafamiliar cometida a uma criança e/ou adolescente.

Sabemos que a recente política de Assistência Social, ao longo de seus nove anos de implementação, vem avançando a cada dia em suas intervenções, mas ainda precisa aprimorar diversas questões que envolvem esforços principalmente da gestão municipal dos serviços, isto é, da execução dos serviços, superando ações políticas partidárias que se centram em programas pontuais de transferência de renda à população e investindo também em ações de prevenção as diferentes violações de direitos, em investimento em projetos e oficinas que dêem conta da realidade social de cada município ou território, como no caso da Cidade do Rio de Janeiro e suas diferentes expressões da questão social, como grande metrópole.

Ou seja, a questão dos recursos humanos para a execução dos serviços de enfrentamento a violência sexual de crianças e adolescentes, também foi considerada como um desafio junto à implementação do PAEFI, conforme podemos verificar:

Ampliação da equipe através de concurso público e qualificação permanente. Para dar uma melhor qualificação do trabalho e ampliar o escopo de atuação com esse público, precisamos de uma equipe maior evitando-se assim, a rotatividade que acontece atualmente com os profissionais contratados. Além da ampliação da equipe, faz-se necessário uma formação permanente. (Gestora do PAEFI)

Repensar as equipes mínimas, o CREAS tem um volume muito grande de atendimento, de demanda espontânea, principalmente de população em situação de rua, do serviço de abordagem. As equipes estão sobrecarregadas, deve-se pensar numa lógica de ampliação das equipes... A cada dia surge uma demanda nova, o crack, a população de rua que aumenta a cada dia, além do Rio ser uma mega metrópole. Deve-se estabelecer um esforço da gestão na aproximação do diálogo com a média, alta (complexidades) e a própria proteção Básica. Propomos levar para a Conferência Nacional de Assistência Social a proposta de ampliação das equipes dos CREAS nas grandes metrópoles, diante do número de famílias para o acompanhamento familiar. (Técnica do PAEFI)

Salientamos mais uma vez, agora como um desafio apontado pela gestão e pelos técnicos do serviço, a questão de investimento em recursos humanos para execução dos serviços a serem desenvolvidos pelos CREAS.

Sabemos que diante da realidade territorial de uma grande metrópole como o Rio de Janeiro as diretrizes apontadas pela NOB/RH (2006) não dão conta das expressões da questão social, apontadas neste estudo: a violência sexual de crianças e adolescentes e o acompanhamento familiar subjacente a estas demandas, além das demais violações de direitos tais como a violência contra o idoso, contra a mulher, os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (LA e PSC), o trabalho infantil, as pessoas em situação de rua e as demais violações direitos inerentes a uma sociedade neoliberal que a cada dia vem criando estratégias para a supressão de direitos sociais reconhecidos constitucionalmente.

Neste sentido faz-se necessário a efetivação de novos concursos públicos que levem em consideração o conjunto dos trabalhadores do SUAS tais como assistentes sociais, psicólogos, advogados, pedagogos, educadores sociais, entre outros, para que através de um trabalho interdisciplinar e articulado aos diferentes níveis de proteção social, possa-se efetivar as ações de vigilância social junto aos territórios acompanhados.

Torna-se premente a ampliação do número de profissionais dos CREAS, bem como já salientado, um investimento maior na qualificação e capacitação deste profissional, como sinalizado abaixo pela profissional que desenvolve o trabalho junto ao PAEFI: “Há uma total falta de interesse no serviço técnico, no atendimento com o usuário, uma grande desqualificação do trabalho da ponta”. (Psicóloga do CREAS)

Como já salientado, o Rio de Janeiro como uma grande metrópole dispõe de territórios para serem acompanhados com números expressivos de famílias, que não proporcionam ao técnico o desenvolvimento de acompanhamento familiar sistemático, mas sim atendimentos esporádicos e espontâneos, que acabam indo na contramão daquilo exposto pela PNAS, que é a superação das situações de violência e violações de direitos, visando assim o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários destas famílias.

Dentro desta mesma linha de pensamento salienta-se também a questão da ampliação de equipamentos de média complexidade – CREAS, conforme salientado na fala abaixo:

Ampliação do número de CREAS para que possa expandir o Serviço de Enfrentamento à Violência Sexual na Cidade na cidade. Atualmente contamos com 14 CREAS, o que não é suficiente tendo em vista o quantitativo de população nos territórios. Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e Cadernos de Orientações Técnicas do MDS Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e Cadernos de Orientações Técnicas do MDS, faz-se necessário a cada 200 mil habitantes pelo menos 1 CREAS. (Gestora do PAEFI)

Reitera-se nestas análises a ampliação dos equipamentos de média complexidade – CREAS entendidos como importantes mecanismos na atenção as diferentes formas de violações de direitos que surgem nos territórios da cidade do Rio de Janeiro, levando em consideração toda configuração que se apresenta na composição das Coordenadorias de Desenvolvimento Social - CDS da SMDS para que seja realizado o acompanhamento familiar demandado pela PNAS.

Deste modo, faz-se necessário um reordenamento dos serviços e sua reestruturação para que o número destes equipamentos esteja adequado segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e Cadernos de Orientações Técnicas do MDS que orienta que para cada 200 mil famílias seja criado um CREAS de referência. No caso da 2ª CDS, assim como outros CREAS, a diversidade de seu território (levando em consideração as áreas favelizadas) deve ser levada em conta, pois temos dados que revelam que deveríamos ter um CREAS para dar conta de algumas realidades territoriais, como no caso da Rocinha com cerca de 200 mil famílias.

Estes fatos expressos em dados ou falas colocam a necessidade de uma reestruturação dos serviços prestados pela Proteção Social de Média Complexidade no âmbito da SMDS/RJ, para que assim sejam atendidas as diversas especificidades apresentadas ao longo deste estudo para o acompanhamento dos casos de violência sexual intrafamiliar praticados contra crianças e adolescentes.

O que se percebe é grandes avanços que surgem com a nova ótica de implementação dos serviços de atendimentos às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual proporcionada pelo PAEFI e inúmeros desafios que esta proposta suscita, principalmente em superar no cenário atual os atendimentos pontuais que vêm sendo disponibilizados às famílias cujos seus filhos foram vítimas da violência sexual, em detrimento do efetivo acompanhamento familiar preconizado pela PNAS e demais legislações vigentes, atuando assim, de modo a alcançar a totalidade das demandas expressas por estas famílias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar da questão da violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes levando em consideração os determinantes que abrangem a questão social em pleno século XXVI, nos faz repensar a que propósito estão sendo direcionadas as nossas práticas sociais voltadas àqueles sujeitos vitimizados pela violência, entre eles crianças e adolescentes.

É dentro desta perspectiva que determinamos nossos estudos à Política de Assistência Social, especificamente ao PAEFI, serviço direcionado ao acompanhamento familiar dos casos de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.

Ao longo de nossos diversos instrumentos de pesquisas utilizados neste estudo, como já sinalizamos - as participações de reuniões, em capacitações dos diversos profissionais da SMDS/RJ (determinados pela inserção da pesquisadora como assistente social – técnica da gestão), bem como aqueles próprios da coleta de dados como observação participante e entrevistas semiestruturadas, podemos perceber como tão complexo se constitui a execução deste serviço no âmbito da Assistência Social.

Um dos pontos compreendidos em nossa pesquisa se dá na constituição do Serviço PAEFI e sua compreensão pelos gestores e técnicos executores – na maioria das abordagens feitas não há o entendimento do serviço como uma questão macroestruturante da política que deve se constituir pelo acompanhamento familiar dos sujeitos envolvidos nos diversos episódios de violação de direitos inseridos na Proteção Social de Média Complexidade.

As representações sociais dos diversos profissionais envolvidos na prestação do Serviço pairam na ideia do PAEFI ainda numa lógica exclusiva para atendimento dos casos de violência, seja contra crianças e adolescentes, mulheres, idosos, entre outros sujeitos. Tal postura associada a uma ingerência da gestão quanto a concepção do serviço, tem levado a SMDS a executar o PAEFI de forma difusa e fluida, deixando a cargo de cada CDS, e em algumas situações de cada CREAS a execução do acompanhamento familiar de crianças e adolescentes vítimas da violência sexual intrafamiliar.

Tais constatações voltam-se para a questão de um acompanhamento familiar que se dá em bases superficiais desrespeitando os dispositivos consoantes na NOB-RH e a Resolução CIB nº12, de 26 de Abril de 2011, onde as equipes de acompanhamento familiar nos territórios devem ser interdisciplinares e compostas por assistentes sociais, psicólogos e advogados, da mesma forma que a Resolução nº 17 de 20 de junho de 2011 que ratifica a importância de uma equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS buscando a prestação de serviço com qualidade no sentido de garantir o acesso à Assistência Social por todos os cidadãos numa perspectiva de atendimento particularizado.

Este ponto foi identificado como um dos mais importantes na questão da prestação dos serviços do PAEFI à população da cidade do Rio de Janeiro vítimas da violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes. São grandes as vicissitudes que se interpõem junto a este fenômeno – o maior deles está voltado à questão dos recursos humanos que são disponibilizados a execução dos serviços.

Nota-se um grande distanciamento do acompanhamento familiar as vítimas da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes numa perspectiva de atendimento particularizado e que leve em conta as diversas nuances que envolvem este processo diante das diferentes realidades familiares que se apresentam face as expressões da questão social na contemporaneidade – não se concretiza assim um efetivo trabalho social com famílias, mas apenas atendimentos pontuais, em sua maioria pautados em encaminhamentos externos aos diferentes órgãos do SGD e rede socioassistencial.

A apreensão do conceito de trabalho social com famílias é importante, na medida em que eleva a concepção deste trabalho ao patamar de procedimentos qualificados, edificados a partir de saberes profissionais embasados em princípios éticos e com finalidades a serem alcançadas. Não se constitui, portanto, de procedimentos instintivos, personalistas e inspirados no senso comum. [...] adquire, a partir desta conceituação, patamar científico, compreendido como ato sistemático, metódico e reflexivo, realizado por meio da construção de conhecimentos e da compreensão da realidade e das relações sociais. (Instrumental Metodológico SUAS, SEASDH/RJ, 2011, p.37)

Depreende-se nesta discussão também uma dificuldade de acompanhamento das atividades realizadas pela direção e equipes técnicas dos CREAS pela gestão do Nível Central da SMDS, tal questão foi verificada quando se percebe uma grande preocupação com a questão do georreferenciamento nos territórios, ou seja, a divisão dos territórios para acompanhamento das famílias pelas equipes, mas tais ações referentes aos serviços de enfrentamento à violência sexual intrafamiliar de crianças e adolescentes não têm logrado o êxito pretendido e tão pouco se traduzido nas estatísticas da Secretaria como constatado anteriormente.

Tem havido cada vez mais um decréscimo dos casos de violência sexual intrafamiliar entre crianças e adolescentes, principalmente os casos de exploração sexual, o que não sinaliza que estes casos estão diminuindo, contudo que as ações que vêm sendo desenvolvidas pela SMDS não têm conseguido atingir pontos específicos que levem as estratégias de prevenção, busca ativa através de abordagens sociais, ou mesmo o desenvolvimento de programas, ações diversas e projetos sociais voltados a estes sujeitos, principalmente corroborando os estudos da OIT levando em consideração que a exploração sexual de crianças e adolescentes é considerada uma das piores formas de trabalho infantil.

Vale ainda ressaltar que outra questão sinalizada refere-se à dificuldade das equipes técnicas realizarem o acompanhamento familiar dos casos de violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes diante da complexidade de programas, projetos e ações a que são demandados.

A lógica do PAEFI coloca o acompanhamento familiar como o aspecto central deste serviço segundo a PNAS, contudo percebemos que um dos grandes desafios a ser superado pelas equipes são as diversas demandas que surgem no âmbito da SMDS, ou seja, programas e projetos específicos da Secretaria que necessitam de intervenção dos técnicos, isto atrelado aos demais programas e serviços do PAEFI que também se somam ao número reduzido das equipes, promovem uma demanda cumulativa de atividades para estes profissionais, que de certo modo tornam a realizar suas práticas de forma mais pontual, não conseguindo aprofundar suas intervenções e buscar ações que

levem as estas famílias superarem os diversos episódios promovidos pela violência sexual perpetrada a seus filhos.

Decorre desta mesma assertiva a dificuldade de se estabelecer um fluxo mais articulado com os diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos para que se promovam ações no âmbito da prevenção, da promoção de serviços, da proteção e do controle social, de forma a delimitar as competências de cada esfera, para que tais serviços sejam disponibilizados de maneira ampla e contínua, não de modo pulverizado e descontinuado como vem sendo feito, haja vista que apesar de a PNAS indicar esse serviço como uma ação continuada, sabemos que a realidade dos diversos municípios ainda se encontra na lógica de implementação de serviços e que em vários destes ainda se destaca a ação sob forma de projetos que se realizam por meio de entidades filantrópicas e beneficentes.

A questão da capacitação e qualificação profissional também foi um ponto que merece destaque neste estudo, percebemos que pouco se tem investido neste sentido junto às equipes do PAEFI, o que por vezes provoca o desgaste, o desestímulo, e até mesmo a ausência do conhecimento a cerca das diretrizes dos serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes e seus enfrentamentos, no sentido de potencializar as demandas trazidas pelas famílias, trabalhar o fortalecimento dos seus laços familiares e comunitários, entre outros.

A qualificação profissional torna-se uma premissa essencial na perspectiva de incentivo do trabalho interdisciplinar das equipes com entendimento de que há a necessidade de se orientar a prática profissional num olhar pautado na totalidade da realidade social das famílias que são acompanhadas pelo PAEFI.

Em virtude dos desafios impostos na atuação interdisciplinar na política de Assistência Social, considera-se importante a criação de espaços, no ambiente de trabalho, que possibilitem a discussão e reflexão dos referenciais teóricos e metodológicos que subsidiem o trabalho profissional e propiciem avanços efetivos, considerando as especificidades das demandas, das equipes e dos(as) usuários (as). A construção do trabalho interdisciplinar impõem aos profissionais a realização permanente de reuniões de planejamento e debates conjuntos a fim de estabelecer as particularidades da intervenção profissional, bem como definir as competências e habilidades profissionais em função das demandas sociais e das especificidades do trabalho. (CFESS, 2010, p. 25)

Neste sentido importa-se um investimento maior da gestão no monitoramento dos serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes no âmbito do PAEFI/SUAS compreendendo seus determinantes subjetivos e aqueles que envolvem um entendimento da violência enquanto um fenômeno macro, expressão da questão social na contemporaneidade, conforme apontamos no capítulo 1.

Compreender na atual sociedade o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes torna-se um desafio, principalmente quando os serviços prestados a este público, no âmbito das políticas sociais ficaram por anos relegados a ações pontuais de programas de governos ou ações da sociedade civil.

O serviço de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no âmbito do PAEFI apresenta um avanço na prestação de serviços públicos a esta clientela, contudo, conforme apontado sob vários ângulos ainda se encontra em processo de implementação diante do pouco tempo de existência da PNAS, necessitando da adaptação, reavaliação e investimento em vários aspectos já salientados.

Ademais, esperemos que este estudo tenha podido expressar tais avanços e desafios na tentativa de se construir novas estratégias para que se aprimorem as bases legais, metodológicas e ético-políticas do trabalho profissional no âmbito do SUAS, compreendendo as diferentes dimensões que abarcam os serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes, principalmente no âmbito intrafamiliar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÁPIA. **Maus-tratos contra criança e adolescentes – proteção e prevenção: guia de orientação para profissionais da saúde** - 2ª. Edição. Petrópolis, RJ: Autores & Agentes & Associados, 2002.

ABUSO SEXUAL DOMÉSTICO: **atendimento às vítimas e responsabilização do agressor**. CRAMI. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 2002.

_____. **Acompanhamento Familiar na Assistência Social: uma proposta de metodologia para o Estado do Rio de Janeiro**. Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH/RJ, Rio de Janeiro, 2012.

ACOSTA, A. VITALE, M. (Orgs.) **Família Redes, Laços e Políticas Públicas**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EHH, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995.

AMARO, Sarita. **Crianças vítimas de violência: das sombras do sofrimento à genealogia de resistência. Uma nova teoria científica**. AGE/EDIPUCRS, 2003.

ANDRADE, Keli Rodrigues. **Violência Doméstica/Conjugal em Belo Horizonte: uma perspectiva exploratória da vitimização**. In: http://www.crisp.ufmg.br/violencia_domestica.pdf

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho**. 14ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ARANTES, Esther M. M. Rostos de Crianças no Brasil. Instituições: PILLOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene (org.). **A Arte de Governar Crianças: A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño/Editora Universitária Santa Úrsula/Amais, 1995: 169 - 220. Arendt, 1999.

ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família** / Philippe Ariés; Tradução de Dora Flaksman - 2ª edição. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. IN: BARREIRA & CARVALHO (ORGS). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. SP: IEE/PUC-SP, 2001.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. IN: RICO, Elizabeth. **Avaliação de políticas: uma questão em debate**. SP: Cortez Editores, IEE/PUC-SP, 1998. p 29-39

AZAMBUJA, M. R. F. **Violência sexual intrafamiliar: É possível proteger a criança?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. **Violência sexual intrafamiliar: Interfaces com a convivência familiar, a oitiva da criança e a prova da materialidade**. Revista dos Tribunais, 95(852), 2005, 425-446.

AZAMBUJA, Maria Regina Fay de; FERREIRA, Maria Helena Mariante. (et al.) **Violência Sexual contra crianças e adolescentes**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

AZEVEDO, M. A. & GUERRA, V. N. A. **Violência de Pais contra filhos: Procuram-se vítimas**. São Paulo: Cortez, 1984.

BARREIRA & CARVALHO (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. SP: IEE/PUS-SP, 2001.

BARRETO, Sandra Regina Manes. **Renúncias fiscais às entidades e organizações inscritas no CMAS/RJ: a metamorfose do fundo público**. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UERJ: Rio de Janeiro, 2011.

BARROS, Nivia Valença. **Violência intrafamiliar contra criança e adolescente. Trajetória histórica, políticas sociais, práticas e proteção social**. Tese de Doutorado. PUC- RIO, 2005.

BARROS, Nivia Valença, SOUSA. José Nilton de, SOCHACZEWSKI, Jacques (orgs). **Olhares: criança e adolescentes**. Niterói: PROEX/UFF, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

_____. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

- _____. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.
- BEATO, Cláudio C, ANDRADE, Mônica V, PEIXOTO, Betânia T. (2004), **Crime, oportunidade e vitimização**. Revista Brasileira de Sociologia, 19, 55:73-84.
- BEHRING, E.R. **Os Conselhos de Assistência Social e a construção da democracia**. Cadernos Abong, n. 30, nov. de 2001.
- _____. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. **Políticas Sociais. Fundamentos e História**. São Paulo, Cortez, 2006.
- BIDARRA, Zelimar Soares & OLIVEIRA, Luciana V. Netto. **Infância e Adolescência: o processo de reconhecimento de garantia de direitos fundamentais**. In Serviço Social e Sociedade n°. 94. São Paulo: Cortez, 2008.
- BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**: tradução de Carlos Nelson Coutinho – Rio de Janeiro: Campus, 1992
- _____. **O futuro da Democracia**. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1986.
- BONTEMPO, D. E. e BOSETTI, E. (Org). **Exploração sexual de meninas adolescentes no Brasil**. Brasília: UNESCO/CECRIA, 1995.
- BOSCHETTI, IVANETE. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2.^a ed. Brasília, 2003.
- _____. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. IN: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPS, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina: educação e realidade**, n° 20, v 2, jul/dez, 1995. BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- _____. **A dominação masculina revisitada**. In: LINS, Daniel. **A dominação masculina revisitada**. Campinas: Papirus, 1998.
- _____. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

- _____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRASIL. Código Penal Brasileiro. Decreto Lei N. 2. 848, de 7 de Dezembro de 1940.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- _____. Lei 8.069/90. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, 1990
- _____. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Lei N. 8.742, de 7 de Dezembro de 1993.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria nº 878, de 3 de dezembro de 2001.
- _____. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. 3 ed. Brasília: SEDH/DCA, 2002.
- _____. Política Nacional de Assistência Social. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma Operacional Básica da Assistência Social. Resolução 130 de 15 de Julho de 2005.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Assistência Social. Resolução 269 de 13 de dezembro de 2006.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Sistema Único de Assistência Social - SUAS, 2005.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução 109 de 11 de novembro de 2009.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109 de 11 de Novembro de 2009. Aprova a Tipificação de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Nacional de Assistência Social (SNAS). Censo SUAS 2010. Brasília, 2010.
- _____. Lei da Alienação Parental. Lei nº 12.318/2010, de 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma Operacional Básica da Assistência Social – Resolução CNAS 33 de 12 de dezembro de 2012.

CALÇADA, Andreia. **Falsas Acusações de Abuso Sexual e a Implantação de falsas memórias**. APASE. São Paulo: Editora Equilíbrio, 2008.

CALDAS, Paula da Silva. **Câncer na Infância: caminho sem volta?** Rio de Janeiro: Editora Papel Virtual, 2002.

CANO, I. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. P. 1 – 114.

CARNEIRO, Sandra Ricardo Silva. **Um olhar sobre a criança e o adolescente vítima de violência sexual intrafamiliar**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **A família contemporânea em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. A priorização da família na agenda da política social. IN: KALOUSTIAN, Sílvia Manoug (Org.). **Família Brasileira: a base de tudo**. 7 ed. São Paulo: Cortez, Brasília, UNICEF, 2005, p. 93-108.

CARVALHO, Marize Souza. **Formação de Professores e Demandas dos Movimentos Sociais: A Universidade Necessária**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia Faculdade de Educação Programa de Pós- Graduação em Educação. Bahia, 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CAVALLIERI, Fernando, LOPES, Gustavo Peres. **Índice de Desenvolvimento Social - IDS: comparando as realidades microurbanas da cidade do Rio de Janeiro**. Instituto Pereira Passos. Rio de Janeiro: Coleções Cariocas: Abril – 2008.

CECRIA/AMENCAR/UNICEF. **Dez anos de estatuto da criança e do adolescente: avaliando resultados e projetando o futuro**. Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2000.

CEDEST – Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais. **Cidade, Território, Inclusão e Exclusão**. São Paulo, 2002.

CFESS. **O Trabalho do/a Assistente Social no Suas: Seminário Nacional/Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta.** – Brasília: CFESS, 2011.

CHAUÍ, M. **Participando do debate sobre mulher e violência.** Perspectivas Antropológicas da Mulher: sobre mulher e violência, 4. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

_____. **Ética e violência.** Revista Teoria em debate, São Paulo: Fundação Perseu ABRAMO, nº 39, 1998. Disponível em “[http://www. Fpabramo.org.br](http://www.Fpabramo.org.br)”. Acesso em 14/04/2008.

_____. **A criança e a Lei no Brasil: revisitando a história (1822-2000).** Brasília, DF; Rio de Janeiro: Unicef; USU Editora Universitária, 2000.

CHESNAIS, Jean Claude. **A Violência no Brasil. Causas e Recomendações políticas para sua prevenção.** In: Ciênc. Saúde Coletiva [on line]. 1999, Vol. 4, N. 1, pp. 53-69.

CHUPEL, Cláudia Priscila e MIOTO Regina Célia Tamaso. **Acolhimento e Serviço Social: contribuição para a discussão das ações profissionais no campo da saúde.** In: Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. IX, n. 10, Dez. 2010

COHEN, E. e FRANCO, R. 1993. **Avaliação de Projetos Sociais.** Petrópolis: Vozes, 2a. ed., 1993. Capítulos V, VI e VII.

COSTA, J. F. **Violência e Psicanálise**, 2º ed. Rio de Janeiro: Graal, 1997.

COSTA. Bruno Lazzaroti Diniz. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para a sua relevância. IN: FAHEL, M. e NEVES, JAB. **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil.** Belo Horizonte:PUC Minas, 2007. p.193 a 217

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Carmelita; SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2011.

Direitos Humanos de Crianças e adolescentes. 20 anos de Estatuto. Secretaria dos Direitos Humanos, Brasília, 2010.

DORNELLES, João Ricardo W. Globalização Neoliberal, Direitos Humanos e a Violência na realidade contemporânea. IN: **Direitos Humanos e Serviço Social: Polêmicas, Debates e Embates**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

ELIAS, N. Sugestões para uma teoria dos processos civilizadores, In O processo civilizador – formação do Estado e Civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993. p.193 – 274.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State**. Revista Lua Nova, n.24,1991.

ESTEVES, J. L. **Cidadania e judicialização dos conflitos sociais**. Disponível em: <http://www.uel.br/cesa/direito/doc/estado/artigos/constitucional/cidadania>>.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e do financiamento das políticas sociais. IN: RICO, Elizabeth. **Avaliação de políticas: uma questão em debate**. SP: Cortez Editores, IEE/PUC-SP, 1998.

FALEIROS, V. P. A violência sexual contra crianças e adolescentes e a construção de indicadores: A crítica do poder, da desigualdade e do imaginário. In LEAL, M. F. P. & CÉSAR, M. A. **Indicadores de violência intra-familiar e exploração comercial de crianças e adolescentes**. Brasília: CECRIA, Ministério da Justiça e CESE, 1998.

_____. Infância e processo político no Brasil. In: PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano DelNiño/Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 2009.

_____. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. IN: Módulos de Capacitação em Serviço Social e Política Social, Volume 3. Brasília: CEFESS-ABEPSS- CEAD/NED-UnB, 2000.

FARIA, C. A. P. de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.20, n.59, 2005.

FERNANDEZ, Cristiane Bonfim. **Infância Violada – Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto Juvenil no Amazonas**. Manaus: Edua, 2012.

FIGUEIREDO, M F. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.** Belo Horizonte, 1986. p. 107-127

FIGUEIREDO, Ana Cláudia Silva. **Um histórico da Política Pública de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto Juvenil no Município do Rio de Janeiro.** IN: Cadernos de Assistência Social Nº 16. Escola Carioca de Gestores da Prefeitura do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994.

_____. 2003. La expansión de la ciudadanía. In: **Inclusión social e nuevas ciudadanías: condições para la convivencia y seguridad democráticas.** Pontificia Universidad Javerian, Colombia: Ed. Pontificia Universidad Javerian. p: 176-194.

FONSECA, Claudia. **Mulher, Mãe e Pobre.** In PRIORE, MERY. Dell (org). História das Mulheres no Brasil, 2a ed. São Paulo: contexto, 1997.

FORTI. Valéria e BRITES, Cristina Maria. (Orgs) **Direitos Humanos e Serviço Social: Polêmicas, Debates e Embates.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** 20.ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. **Microfísica da violência, uma questão social mundial.** Ciência e Cultura. Revista da SBPC, São Paulo, ano54, n.1, p. 22-24, jul. 2002.

_____. **Arqueologia do Saber.** Petropólis: Vozes, 1972.

FREITAS, R. de C. S; BRAGA. C. D e BARROS. N. V. Famílias e Serviço social – Algumas Reflexões para o Debate. In: **Família e Famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas.** Marco José de Oliveira Duarte e Mônica Maria Torres de Alencar (Org). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FUMISS, T. **Abuso sexual de crianças – uma abordagem multidisciplinar.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

GARAPON, A. **O juiz e a democracia.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GARLAND, David. **As contradições da sociedade punitiva: o caso Britânico**. In: Revista de Sociologia e Política, nº 13 – 59-80, 1999, UFP 1999.

GOHN, Maria Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**; unia história; tradução Rosaura Eichenberg.— São Paulo: Companhia das Letras, 2009. (Cap. 4 e 5. livro digitalizado).

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2 ed. Ed. Cortez. São Paulo: 1999.

Infância e Violência doméstica: fronteiras do conhecimento. São Paulo: Cortez, 1993.

Instrumental Metodológico do Sistema Único de Assistência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos – SEASDH/RJ, Rio de Janeiro, 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2010 – Censo Demográfico 2010.

Instituto Pereira Passos. **Armazém de dados**. Rio de Janeiro, 2000.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social**. IPEA, textos para discussão, nº 1372, 2009.

KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.). **Família Brasileira: a base de tudo**. 8 ed. São Paulo: Cortez, Brasília, UNICEF, 2004.

KASLOW, F. W. **Families and Family Psychology at the Millenium**. American Psychologist, v. 56, n. 1, pp. 37-46, 2001.

LABRA, M. E. **Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses**. Uma Revisão. Rio de Janeiro: 1999, pp 1-26

LACRI/USP. **A ponta do iceberg – VDCA**. São Paulo: Lacri/USP, 2007.

LANDINI, Tatiana Saviola. **O Professor diante da denúncia da violênciasexual**. São Paulo: Cortez, 2011.

LAVINAS, Lena; SORJ, Bila; BARSTED, Leila Linhares e JORGE, Angela. **Trabalho a domicílio: novas formas de contratualidade**. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

LAUREL, Asa Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo, Cortez,

LEITE, Ligia Costa. **Meninos de Rua: a infância excluída no Brasil**. São Paulo:Atual,2001.

LEITE, Márcia Pereira. **Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, retratam a política de pacificação das favelas**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo v. 6, n. 2, 374-389 Ago/Set, 2012. (<http://revista.construcaomercado.com.br/negocios-incorporacao-construcao/127/artigo246113-1.asp>) 15.07.13

LESSA, Simone Eliza do Carmo. **A sofisticação da aprendizagem simples e a abordagem da pobreza: políticas de formação profissional para o trabalhador pobre**. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro: 2012.

LETH, Ingrid. Child sexual exploitation from a global perspective. In: COOPER, Sharon e ET AL. **Medical, legal & social science aspecto f child sexual exploitation: a comprehensive review of pornography, prostitution, and internet crimes**. St. Louis: G. W. Medical Publishing, 2005.

LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra; SOUSA, Sônia M. Gomes. **A violência sexual contra crianças e adolescentes na perspectivade profissionais da educação das escolas públicas municipais de Presidente Prudente**. 29ª ANPED, Caxambu:MG, outubro de 2006.

LIMA JÚNIOR, J.B. O caráter expansivo dos direitos humanos na afirmação de sua indivisibilidade e exigibilidade. In: PIOVESAN, F. (Coord.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limond, 2002, p.651-667.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1980.

LOBATO, L.; **Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios.** Trabalho, Educação e Saúde, 2(1), 2004. p 95-106

LOPES, Márcia Helena Carvalho. **O Tempo do SUAS.** I Revista Serviço Social e Sociedade, nº 87 – Setembro de 2006.

LOURO, Guacira L. **Gênero, sexualidade e educação.** Uma perspectiva pós-estruturalista. 4ªedição, Petrópolis, Editora Vozes, 2001.

MACEDO, M. de. **Necessidades Humanas e Mínimos Sociais: uma reflexão crítica.** In: O Social em Questão, volume 4, n.º 4, 1999.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança Abandonada.** São Paulo: Hucitec, 2006.

MARX, Karl. **Ideologia Alemã.** São Paulo: Hucitec, 1984.

Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. **Pesquisa Quali-quantitativa.** MDS, 2009.

MDS/UNESCO (ORG). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 23. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

_____. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde.** Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1998.

MIOTO. Regina Célia Tamasso. **Família, Gênero e Assistência Social.** O trabalho do/a Assistente Social no Suas: seminário nacional/Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, 2011.

MOKATE. K. M. **Convertiendo el “monstruo” em aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social.** Revista do Serviço Público, 53, 2003. p 89-133.

NEDER, Gizlene. **Ajustando o foco das lentes: um olhar sobre a organização das famílias no Brasil.** IN: KALOUSTIAN, Sílvia Manoug (Org.). Família Brasileira: a base de tudo. 8 ed. São Paulo: Cortez, Brasília, UNICEF, 2004, p. 26-46.

NETO, Wanderlino Nogueira. **Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes.** In Serviço Social e Sociedade n°. 83. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação.** Petrópolis: Vozes, 1999, p.75-89.

NUCEPEC - Núcleo Cearense de Estudos e Pesquisas sobre a Criança. **Perfil da menina envolvida com prostituição em Fortaleza:** relatório de pesquisa. Fortaleza: NUCEPEC-UFC/MNMMR/CBIA, 1993.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1992.

OLIVEIRA, A.C. (org.) **Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes: desafios na qualificação profissional.** Rio de Janeiro: NOVA Pesquisa, 2003.

_____. **Abuso sexual intrafamiliar de crianças e ruptura do segredo: consequências para as famílias.** Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Abuso sexual intrafamiliar de crianças e a família como totalidade.** IN O Social em Questão. Violências e Garantia de Direitos. Ano XV, nº 28. Rio de Janeiro: PUC – Rio, 2012.

O Social em Questão. **Violências e Garantia de Direitos.** Ano XV, nº 28. Rio de Janeiro: PUC – Rio, 2012.

Organização Mundial da Saúde - OMS. **Violência** um problema de saúde pública. In: KRUG, E. et al. (Eds.). Relatório Mundial sobre violência e saúde. Genebra: World report on violence and health/ Organização Mundial de Saúde. 2002. p. 357.

Organização das Nações Unidas - ONU. **Declaração dos Direitos da Criança** - Resolução ONU, 20 de novembro de 1959. ONU. Regras mínimas das Nações Unidas para administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing - Resolução 40/33 – ONU – 29 de novembro de 1950. ONU.

Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da delinquência juvenil – Diretrizes de Riad - 1º de março de 1988 – RIAD.

Organização Pan-Americana de Saúde - OPS. **Resolução XIX: violência e saúde**. Washington DC: Organização Pan-Americana da Saúde; 1993.

OSÓRIO, Conceição. **O Abuso sexual no contexto da construção da sexualidade feminina**. IN:Revista “Outras Vozes”, nº 13, Novembro de 2005. Disponível em <http://www.wlsa.org.mz/lib/articles/O%20abuso%20sexual.pdf>

PAES-SOUSA, Rômulo; VAITSMAN, Jeni (Org). **Avaliação de políticas e programas do MDS – resultados: Bolsa Família e Assistência Social**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

PASETTI, Edson. **Violentados: Crianças, Adolescentes e Justiça**. São Paulo: Imaginário, 1995.

_____. **Sociedade de controle e abolição da penal**. São Paulo em perspectiva, 13(3), 1999.

_____. **Ensaio sobre um abolicionismo penal**. Verve, 9:83-114, 2006.

PEDERSEN, Jaina Raqueli; GROSSI, Patrícia Krieger. O abuso sexual intrafamiliar e a violência estrutural. In AZAMBUJA, Maria Regina Fay de; FERREIRA, Maria Helena Mariante. (et al.) **Violência Sexual contra crianças e adolescentes** . Porto Alegre: Artmed, 2011.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. SP: Cortez, 2000.

PEREIRA, P. A. P. **Política de Assistência Social: avanços e retrocessos**. Brasília: UNB/CEAM/NEPPOS, 2002.

PINHEIRO. Flávio Maria Leite. **A teoria dos direitos humanos**. In <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1242739498174218181901.pdf>

PINHEIRO. Luci Faria. **Serviço Social, Religião e Movimentos Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro, Gramma, 2010.

PIOVESAN, F. Pobreza como violação de direitos humanos. In: WERTHEIN, J.; JOVCHELOVITCH, M. **Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social**. Brasília: UNESCO, 2003, p.135-162.

QUAGLIA, m. de C; MARQUES, M. F; PEDEBOS, G. L. O Assistente Social e o atendimento a famílias em situação de violência sexual infantil. IN AZAMBUJA, Maria Regina Fay de; FERREIRA, Maria Helena Mariante. (et al.) **Violência Sexual contra crianças e adolescentes**. Porto Alegre: Artmed, 2011.

QUINTANILHA. Ronaldo Santos. **Infância, adolescência e políticas públicas. Análises das violações de direitos da criança e do adolescente na zona norte do município de Niterói**. Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade Federal Fluminense – UFF, 2010.

RANGEL, P. C. **Abuso sexual intra-familiar recorrente**. Curitiba: Juruá: 2001.

Revista O Social em Questão, Ano XV, nº 28. Rio de Janeiro, PUC, 2012.

Revista Serviço Social e Sociedade, nº 83, Ano XXVI, setembro, São Paulo: Cortez, 2005.

RICO, E. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 2001.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. IN: RICO, Elizabeth. **Avaliação de políticas: uma questão em debate**. SP: Cortez Editores, IEE/PUC-SP, 1998. p 29-39

RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: Raízes históricas das Políticas Públicas para a infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à**

infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano DelNiño/Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 2009

RODRIGUES, Maria Aurenice M. F. & LIMA. Antônia Jesuíta de. **Infância, pobreza e trabalho infantil.** In: Serviço Social e Sociedade, nº. 90, São Paulo: Cortez, 2004.

RODRIGUES. Marlene Teixeira. **Família, Gênero e Assistência Social.** In: O trabalho do/a Assistente Social no SUAS: seminário nacional/Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, 2011.

ROMERO, V. M. & PAULILO, M.A.S. Avaliação em políticas sociais: dimensão constituinte e constitutiva. IN: Revista Agora. **Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, Nº 4, Julho de 2006.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência.** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2004.

SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio de Castro e LEAL, Maria Cristina (ORG). **Política Social Infância e Juventude: uma questão de direitos.** São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, José Vicente Tavares. **A violência como dispositivo de excesso de poder.** SOCIEDADE E ESTADO, BRASILIA, v. 10, n. 2, p. 281-298, 1996.

_____. **Violências e Dilemas do Controle Social nas Sociedades da “Modernidade Tardia.** PAULO EM PERSPECTIVA, 18(1): 3-12, 2004.

SARTI, Cynthia A. **Famílias enredadas.** In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, SP: IEE/PUCSP, 2003.

_____. **A família como espelho** – um estudo sobre a moral dos pobres. Campinas, Autores Associados, 1996.

SERRA, Artemis Soares. Esqueceram de Mim: Política Públicas para Crianças e Adolescentes; renovação e conservadorismo. In. Leite, L. , Leite, M., Botelho, A. **Juventude, Desafiliação e Violência.** Rio de Janeiro: Contra capa, 2008.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. **Sociabilidade Violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano**. In: Sociedade & Estado, V. 19, nº 1, Brasília, Jan-Jun de 2004.

SILVA. Maria Liduina de Oliveira. **ECA e o Código de Menores: continuidades e descontinuidades**. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 83, Ano XXVI, setembro, São Paulo: Cortez, 2005.

SENNÁ, M. de C. M. *et al.* Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? In: **Revista Katálysis**. Florianópolis v. 10 n. 1 p.86-94 jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis>.

SILVA, M. O. da S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. D. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Roberto. **Os filhos do governo**. São Paulo: Editora Ática, 1998.

SILVA. Viviane Pereira da. **A Gestão dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS em Foco: um estudo do município do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade Federal Fluminense - UFF: Rio de Janeiro, 2011.

SIMMEL. G. **A natureza sociológica do conflito**. In Moraes Filho, Evaristo (org.), Simmel, São. Paulo, Ática, 1983.

SMDS. Relatório de Gestão da Proteção Social Especial de Média Complexidade, 2012.

SOARES, A. de O; NEVES, C. S, LACERDA, I. B. V. L. SECABEX: Serviço de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes na perspectiva da Política de Assistência social – por um novo paradigma de atenção. IN: **Cadernos de Assistência Social** Nº 16. Escola Carioca de Gestores da Prefeitura do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

SOUZA, C. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 51, 2003. p 21-30

SPOSATI, Aldaiza. (Org.) **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. **Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social.** In Serviço Social e Sociedade n°. 80. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **A inclusão social e o programa de Renda Mínima.** In: Serviço Social e Sociedade n° 66. SP: Cortez, p 76-90, 2003.

_____. Modelo Brasileiro de Proteção Social não contributiva: concepções fundantes. IN: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

_____. **A MENINA LOAS: um processo de construção da Assistência Social.** 4ª. ed. São Paulo: Editora 76 Cortez, 2008.

_____. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? IN: **O trabalho do/a Assistente Social no Suas: Seminário Nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta.** – Brasília: CFESS, 2011. SPOSATI. Aldaíza (coord.) et al. **Topografia Social de Diadema.** Cedest/PUC SP e Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, Diadema / SP, 2009.

STANISCI, S A e BACCHETTO, S. **Famílias: aspectos conceituais e questões metodológicas em projetos.** Brasília. MPAS/SAS; São Paulo: Fundap, 1998. p.16-17. www.ipea.gov.br/Destaques/abrigos/capit8_novo.pdf

SULBRANDT, José. Avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos dos modelos usuais. IN: KLIKSBURG, Bernardo (Org). **Pobreza; uma questão inadiável.** Brasília: Enap, 1994.

SUPLICY, E. M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta.** 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TELLES, V. da S. **No fio da navalha: entre carências e direitos.** Notas a propósito dos programas de renda no Brasil. SP: Instituto Polis, 1998.

_____. **Questão social: afinal do que se trata?** São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n. 4, out-dez/1996, p. 85-95.

UNICEF. **Passo a passo para o direito de ter direitos – Construindo o plano municipal de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.**

Brasília, UNICEF, Janeiro de 2007. Disponível em <http://www.unicef.org/brazil/pt/planoenfrentaviolsex.pdf>

VASCONCELOS, 2003, Tese pg 131.

VEIGA, Cyntia Greive. **História da Educação**. São Paulo: Editora Ática, 2007.

VENÂNCIO, R. P. Maternidade negada. In: DEL PRIORE, M. (Org.) **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1997. p. 189-222.

VIANNA, Maria Lucia Werneck – **A americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil**, ed. Revan,. Rio de Janeiro, 1998.

VIEIRA, Evaldo A. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos**. IN: Serviço Social e Sociedade, 53, 1997.

Violência contra pais e filhos: a tragédia revisitada. São Paulo Cortez, 1998.

VOGEL. Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 2009.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2001. p. 174.

WEISS, Carol H. **The interface between evaluation and Public Policy**. Evaluation, oct 01, 5, 1999. p: 468-486

WELZER-LANG, Daniel.), **A construção do masculino: dominação das mulheres e homofobia**. Estudos Feministas, ano 9: 2001.

WERNECK VIANNA, Luiz et alii. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

WIEVIORKA, Michel. **O novo paradigma da violência**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): 5-41, maio de ,1997.

YAZBEKM. C.; , MESTRINER. M. L; CHIACHIO. N. B; R. RAYCHELIS; R. PAZ e NERY. V. O SUAS em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em

movimento. IN COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Carmelita; SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2011. P. 186-187.

ZALUAR, Alba. **Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo> Acesso em: 13 Outubro 2002.

ZALUAR; NORONHA, José C; ALBUQUERQUE, Ceres. **Violência: pobreza ou fraqueza institucional**. In: Cadernos de Saúde Pública. Vol. 10, Sup. 1. Rio de Janeiro, 1994.

8. ANEXOS

8.1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) a participar da pesquisa **“A IMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/SUAS: LIMITES E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO”**, realizada junto ao CREAS Maria Lina de Castro Lima. O objetivo da pesquisa é buscar compreender a implementação dos serviços de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes através da nova política de Assistência Social. A sua participação é muito importante e ela se daria da seguinte forma: através da coleta de dados com entrevistas semiestruturadas.

Gostaríamos de esclarecer que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

As entrevistas realizadas serão gravadas para maior aporte e análise dos dados colhidos.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos, estes poderão ser retirados pelo pesquisador Paula da Silva Caldas, através do e-mail: paula-caldas@uol.com.br, ou por telefone: 8157-8031, ou ainda por Nivia Valença Barros (orientadora) pelo e-mail: barros.nivia@gmail.com.

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas, devidamente preenchida, assinada e entregue ao(a) senhor(a).

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 2013.

Pesquisador Responsável: PAULA DA SILVA CALDAS

RG: 09397991-2

O (a) Sr (a): _____, tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura: _____

Data: _____

8.2 – Roteiro de Entrevista

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Profissão
2. Tempo e local de formação
3. Como compreende o fenômeno da violência contra criança e adolescente?
4. Como entende a violência sexual contra criança e adolescente?
5. Levando em consideração a Tipificação de Serviços Socioassistenciais de 2009, como se estruturam hoje os serviços de atendimento as supostas alegações de violência sexual contra crianças e adolescentes (PAEFI) na SMDS – RJ?
6. Existe uma articulação com o Sistema de Garantia de Direitos do Município do RJ? De que modo isto ocorre?
7. Quais os avanços e retrocessos encontrados em relação às políticas sociais direcionadas às supostas alegações de violência sexual contra crianças e adolescentes do PAEFI?
8. Quais os maiores desafios da gestão da SMDS – RJ para implementação do serviços de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes (PAEFI)?