



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

TÂNIA CRISTÓFOLLI DE AGUIAR

**VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR:  
possibilidades e limites na proteção de crianças e adolescentes**

Porto Alegre

2016

TÂNIA CRISTÓFOLLI DE AGUIAR

**VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR:  
possibilidades e limites na proteção de crianças e adolescentes**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Dra. Idília Fernandes

Porto Alegre  
2016

TÂNIA CRISTÓFOLLI DE AGUIAR

**VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR:  
Possibilidades e limites na proteção de crianças e adolescentes**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professora Dra. Idília Fernandes (Orientadora) (PUCRS)

---

Professora Dra. Patrícia Krieger Grossi (PUCRS)

---

Dra. Maria Regina Fay de Azambuja

Porto Alegre  
2016

*“Nós devemos as nossas crianças – os cidadãos mais vulneráveis em qualquer sociedade – uma vida livre de violência e medo. A fim de assegurar isto, devemos manter-nos incansáveis em nossos esforços não apenas para alcançar a paz, a justiça e a prosperidade para os países, mas também para as comunidades e membros da mesma família. Devemos dirigir nossa atenção para as raízes da violência. Somente assim, transformaremos o legado do século passado de um fardo opressor em um aviso de alerta”. Nelson Mandela (OMS, 2003).*

## AGRADECIMENTOS

Nestes dois anos de intenso estudo e aprofundamento na área dos direitos humanos de crianças e adolescentes, dedico esta dissertação de mestrado a todas crianças e adolescentes que atendi nestes 22 anos de profissão, especialmente, aquelas vitimizadas pela violência estrutural e cultural. O Serviço Social tem compromisso ético e político, enquanto segmento da classe trabalhadora, em alterar as raízes que vitimizam este segmento social. Neste percurso do Mestrado em Serviço Social são muitas as pessoas as quais devo agradecer pelo incentivo, escuta, ajuda e compartilhamento de idéias, alegrias e dificuldades. Primeiramente agradeço, ao meu companheiro Vânio, que sempre me incentivou e apoiou desde a época da graduação, cuidando dos filhos para que eu pudesse me dedicar aos estudos. Neste período de estudo, incontáveis vezes, me conduziu à Porto Alegre para aliviar a jornada. Agradeço imensamente, a colega e amiga Silvia Schein, psicóloga do CREAS em Canela, que inúmeras vezes formatou os artigos, projeto de pesquisa e essa dissertação. Meus agradecimentos às colegas e amigas, Mônica Boeira, Aline Antunes e Heloísa Seibel que me auxiliaram e partilharam comigo muitos momentos nesta caminhada. Aos meus filhos, Bruna e Cristiano, as quais tenho muito amor e admiração, agradeço o incentivo e apoio. Aos meus filhos do coração, Maiane e Tiago, que prontamente sempre me auxiliaram neste percurso. Aos netinhos, Gustavo e Murilo, crianças amadas e queridas que me inspiram na luta cotidiana pelos direitos humanos de crianças e adolescentes. A orientadora, Dra. Idília Fernandes, que mesmo nos momentos muitos difíceis que vivenciei em 2015, esteve ao meu lado com suas valiosas contribuições, os meus sinceros agradecimentos. As professoras, Dra. Patrícia Krieger Grossi e Dra. Maria Regina Fay Azumbuja, que aceitaram serem avaliadoras da minha banca, certamente suas contribuições qualificaram esse trabalho. Aos colegas e professores do Pós Graduação em Serviço Social da PUCRS, meus agradecimentos, pela enorme contribuição à minha formação profissional. Finalizo, com uma citação de Paulo Freire, pois tenho a certeza que ao findar essa caminhada, vislumbro novos caminhos para trilhar: “ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre” (FREIRE, 2011).

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo a avaliação das políticas públicas de proteção às crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar e a interface com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) da Criança e Adolescente no Município de Canela/RS. Em vista desses aspectos, ela contribuirá para a implementação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes cujos direitos foram violados no âmbito familiar, assim como, em ações preventivas às situações de violência. As categorias teóricas explicativas da realidade versaram sobre: o percurso histórico da proteção social de crianças e adolescentes no Brasil; a violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes; o Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente; políticas públicas e a avaliação de políticas públicas e programas sociais. Foi realizado um estudo de caso de natureza avaliativa formativa com enfoque misto, orientado pelo método dialético crítico. O enfoque misto envolveu a coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos, assim como sua integração e discussão conjunta permitindo que eles fossem melhor explorados e aproveitados. A abordagem qualitativa foi preponderante e buscou o significado do SGD da Criança e do Adolescente nas dimensões política, ideológica e cultural para os atores sociais que o integram. Analisou-se como tais concepções se materializam no atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar, e a percepção das famílias quanto às intervenções dos atores do SGD da Criança e do Adolescente no seu cotidiano de vida. O enfoque misto utilizou o desenho incrustado concomitante do modelo dominante com ênfase qualitativa. Nesse desenho, o método que tem menor prioridade é inserido naquele que é principal, para responder questões pertinentes ao tema de pesquisa (SAMPIERI, 2013). Construíram-se indicadores quantitativos e qualitativos, a partir das questões norteadoras que sinalizam aspectos da realidade estudada. Eles foram trabalhados estatisticamente com estratégias qualitativas para mensurar valores, opiniões e pensamentos que se expressam na prática dos sujeitos. A coleta de dados quantitativos buscou a tipificação das violências cometidas contra crianças e adolescentes com relação às vítimas, agressores, manifestações da violência e medidas protetivas encaminhadas. Foi um estudo de corte transversal com fonte documental. Para a coleta de dados qualitativos, foram utilizados a entrevista semiestruturada e o grupo focal. Os sujeitos da abordagem qualitativa foram os sujeitos que operacionalizam o SGD da Criança e do Adolescente, vinculados às políticas públicas nos eixos da promoção, defesa e controle social, e as famílias atendidas. A sistematização e interpretação dos dados qualitativos das entrevistas e grupo focal foram realizadas por intermédio da análise de conteúdo, definida por Bardin (1977). Os resultados identificam as mulheres como as principais agressoras de seus filhos, tendo preponderância a negligência, que, segundo as medidas adotadas, sugerem criminalização da pobreza e a institucionalização de crianças e adolescentes, contrariando os preceitos legais. A insuficiência e a ausência de estrutura de recursos humanos, físicos, administrativos e cofinanciamento dos órgãos e serviços operadores do SGD pesquisados impactam negativamente nos atendimentos. A precarização das condições de trabalho interfere na implementação das competências e atribuições dos órgãos, entre estes, diagnóstico da realidade infantojuvenil, formulação e execução das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes no âmbito da promoção e defesa de seus direitos. Alguns dos resultados obtidos com esta pesquisa ferem a primazia do atendimento na esfera pública e o princípio constitucional de prioridade absoluta de crianças e adolescentes. A apresentação dos resultados da pesquisa será realizada por meio de seminários abertos à comunidade, especialmente, aos sujeitos sociais identificados neste projeto: famílias, profissionais e órgãos operadores e deliberativos do SGD da Criança e do Adolescente.

**Palavras-chave:** Violência Intrafamiliar contra Crianças e Adolescentes. Sistema de Garantia de Direitos. Avaliação de Políticas Públicas. Proteção Social.

## ABSTRACT

This thesis aims at evaluating public policies to protect children and adolescents victims of family violence and the interface with the Rights Guarantee System (SGD) of Children and Adolescents in the city of Canela / RS. In view of these aspects, it will contribute to the implementation of public policies for children and adolescents whose rights have been violated in the family, as well as on preventive actions to situations of violence. The accompanying theoretical categories of reality were about: the historical background of social protection of children and adolescents in Brazil; intrafamily violence against children and adolescents; the Rights Guarantee System of children and adolescents; public policy and evaluation of public policies and social programs. a case study of formative evaluative nature with mixed approach, guided by critical dialectical method was performed. The mixed approach involved the collection and analysis of quantitative and qualitative data, as well as their integration and joint discussion allowing them to be better exploited and used. The qualitative approach was dominant and sought the meaning of the DGS of Children and Adolescents in the political, ideological and cultural dimensions to social actors within it. It analyzed how these ideas materialize in the care of children and adolescents victims of family violence, and the perception of the families of interventions DGS actors of Children and Adolescents in their daily life. The mixed approach used concomitant inlaid design of the dominant model with a qualitative focus. In this design, the method that has lower priority is inserted in what is principal, to answer questions relevant to the research topic (SAMPIERI, 2013). Built up quantitative and qualitative indicators, as of guiding questions that signal aspects of reality studied. They were statistically worked with qualitative strategies to measure values, beliefs and thoughts that are expressed in the practice of the subject. The collection of quantitative data sought classification of violence committed against children and adolescents with the victims, perpetrators, manifestations of violence and forwarded protective measures. It was a cross sectional study with documentary source. To collect qualitative data were used to semi-structured interviews and focus group. The subjects of qualitative approach were the subjects that operationalize the DGS of Children and Adolescents, linked to public policy in the axes of the promotion, defense and social control, and the families served. The systematization and interpretation of qualitative data from interviews and focus groups were conducted through content analysis, defined by Bardin (1977). The results identify women as the main aggressors of their children, having preponderance negligence, which, according to the measures adopted, suggest criminalization of poverty and the institutionalization of children and adolescents, contrary to the legal provisions. The failure and the lack of structure of human, physical, administrative and co-financing of the agencies and surveyed DGS operator services negatively impact the care. The precariousness of working conditions interfere with the implementation of the powers and duties of the organs, among these, diagnosis of infantojuvenil reality, formulation and implementation of public policies for children and adolescents in the promotion and defense of their rights. Some of the results obtained with this research hurt the primacy of care in the public sphere and the constitutional principle of absolute priority of children and adolescents. The presentation of the survey results will be carried out through seminars open to the community, especially to social subjects identified in this project: families, professionals and operators and governing bodies of the DGS of Children and Adolescents.

**Keywords:** Family Violence against Children and Adolescents. Guarantee of Rights system. Evaluation of Public Policies. Social programs.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Registros de violência de acordo com gênero, faixa etária e local de ocorrência – 2014 .....     | 74  |
| Gráfico 2 – Classificação de acordo com o tipo de violência – 2014 .....                                     | 75  |
| Gráfico 3 – Tipo de violência e faixa etária – 2014 .....  | 78  |
| Gráfico 4 - Vínculo com o agressor – 2014 .....  | 80  |
| Gráfico 5 - Medidas protetivas adotadas pelo Conselho Tutelar de acordo com o tipo de violência – 2014 ..... | 102 |
| Gráfico 6 – Encaminhamentos para a Rede de Proteção de acordo com o tipo de violência – 2014 .....           | 103 |

## SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial  
CEBELA – Centro Brasileiro de Estudos Latino-americano  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
COMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
CT- Conselho Tutelar  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
FLASCO- Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais  
FMDCA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
OCDE – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRAVIVIS - Programa de Atendimento às Vítimas de Violência Sexual  
SGD – Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente  
SINAN- Sistema de Informação de Agravos em Violência  
SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
UBS – Unidade Básica de Saúde

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....  | 11  |
| 1.1 Avaliação das políticas sociais e a relevância na construção de indicadores .....  | 15  |
| 1.2 “A alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo da busca” (Paulo Freire) – Percurso Metodológico .....                    | 21  |
| 1.3 O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente de Canela: contextualizando o cenário de estudo .....                                   | 28  |
| <b>2 PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS ADOLESCENTES NO BRASIL: (DES)OCULTANDO AS RAÍZES DA VIOLÊNCIA</b> .....   | 30  |
| 2.1 A Trajetória Histórica da Proteção Social de Crianças e Adolescentes: a “menoridade” como resposta do Estado .....                                     | 30  |
| 2.2 Proteção social de crianças e adolescentes após vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente: universalismo <i>versus</i> focalização .....        | 45  |
| <b>3 VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: CONCEITOS, SENTIDOS E SIGNIFICADOS DAS PRÁTICAS SOCIAIS NA FAMÍLIA E ESFERA PÚBLICA</b> ..... | 61  |
| 3.1 Por que crianças e adolescentes são maltratados? Explicações teóricas para a prática da violência contra crianças e adolescentes .....                 | 61  |
| 3.2 Violência intrafamiliar: expressão social das relações de dominação que vitimizam crianças e adolescentes .....  | 66  |
| 3.3 O Sistema de Garantia de Direitos: possibilidades e limites na efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes .....                        | 88  |
| <b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | 126 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 128 |
| <b>APÊNDICE A</b> - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....   | 141 |
| <b>APÊNDICE B</b> - Termo de aceite institucional: Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação de Canela/RS .....                               | 143 |
| <b>APÊNDICE C</b> - Termo de aceite institucional: Secretaria Municipal de Saúde de Canela/RS .....  | 144 |
| <b>APÊNDICE D</b> - Termo de aceite institucional: Conselho Tutelar de Canela/RS .....   | 145 |
| <b>APÊNDICE E</b> - Termo de aceite institucional: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Canela/RS .....                          | 146 |
| <b>APÊNDICE F</b> - Roteiro de entrevista com SGD .....  | 147 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>APÊNDICE G</b> - Roteiro grupo focal .....   | 148 |
| <b>APÊNDICE H</b> - Roteiro entrevista com as famílias .....  | 149 |
| <b>APÊNDICE I</b> - Roteiro de análise documental .....   | 150 |
| <b>APÊNDICE J</b> – Quadro 1: Processo de implementação de políticas voltadas à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar em Canela/RS ..... | 152 |

## 1 INTRODUÇÃO

*“Ninguém caminha sem aprender a caminhar  
sem aprender a fazer o caminho caminhando  
refazendo e retocando o sonho  
pelo qual se pôs a caminhar...”*

Paulo Freire<sup>1</sup>

O presente estudo aborda a avaliação das Políticas Públicas voltadas à Proteção das Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Intrafamiliar e sua interface com o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. O interesse por esse tema está relacionado à trajetória pessoal da pesquisadora na área do Serviço Social, nas intervenções profissionais que se deram em equipes interdisciplinares na área da saúde e assistência social no atendimento às famílias com vínculos familiares fragilizados. Faz parte dessa trajetória a coordenação do CAPS e CREAS em Canela/RS, que atende crianças e adolescentes com seus direitos violados, especialmente por situações de violência intrafamiliar; a participação no controle social na esfera do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Assistência Social, e a gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação no primeiro semestre de 2013.

Olhar sobre e para essa realidade social, estudando-a, é uma modesta contribuição pessoal na Esfera Pública das Políticas Sociais e Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes que, pela condição peculiar de pessoas em desenvolvimento físico, emocional e intelectual, necessitam de proteção integral e especial.

O Serviço Social, por intermédio da Lei de Regulamentação da Profissão, dispõe sobre a competência dos Assistentes Sociais de “planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais” (Art. 4º, inciso VII, BRASIL, 1993).

Somam-se a essa competência o projeto ético-político, a defesa de valores universais relacionados à cidadania e à justiça social, com igualdade e respeito às diferenças. O Serviço Social tem uma vinculação histórica com as políticas sociais destinadas à população

---

<sup>1</sup> FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. 17 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

infantojuvenil, tanto nos aspectos propositivos, como interventivos. Contribuir cientificamente com estudos e produções relacionadas à área está além do compromisso individual, é ideário da categoria profissional.

Considerando-se o interesse da pesquisadora pela temática, o percurso profissional na área da promoção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, a participação em debates na área e a revisão bibliográfica, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: qual a configuração e constituição do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de Canela/RS e a operacionalização das políticas sociais públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes vitimizados pela violência intrafamiliar?

A fim de contribuir na construção de elementos que possam elucidar e compreender a temática para posterior proposição e intervenção na realidade, a dissertação teve como objetivo geral analisar e avaliar a configuração do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Canela/RS para contribuir na implementação das políticas sociais públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes vitimizadas pela violência intrafamiliar.

Quanto aos objetivos específicos, buscou-se avaliar como o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente está operacionalizando os serviços de atendimento às crianças e adolescentes vitimizados pela violência intrafamiliar; identificar a concepção cultural e marco regulatório que embasam as deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente voltados à proteção de crianças e adolescentes vitimizados pela violência intrafamiliar; analisar o significado das interações familiares na experiência social das famílias atendidas pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente com dinâmica relacional fragilizada em decorrência da violência intrafamiliar; analisar o significado das intervenções sociais dos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente pelas famílias atendidas em decorrência da violência intrafamiliar, e identificar a prevalência das formas de violência contra crianças e adolescentes registradas no Conselho Tutelar de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014 e a associação da violência com as vítimas, agressores e medidas protetivas encaminhadas.

Tendo em vista os objetivos propostos nesta pesquisa, a metodologia utilizada caracterizou-se por um estudo de caso de natureza avaliativa formativa com enfoque misto, orientado pelo método dialético crítico. Nessa direção, optou-se pela pesquisa mista que envolveu a coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos, assim como sua integração e discussão conjunta, permitindo que fossem melhor explorados e aproveitados. Um estudo dessa natureza é utilizado para responder a complexidade e diversidade dos

fenômenos pesquisados pela ciência (SAMPIERI, 2013).

A abordagem qualitativa foi preponderante e buscou o significado do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente nas dimensões política, ideológica e cultural para os atores sociais que o integram. Nesse mesmo viés, também analisou como essas concepções se materializam no atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar e a percepção das famílias quanto às intervenções dos atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no seu cotidiano de vida.

Para Minayo (2007), a abordagem qualitativa aplica-se aos estudos das relações, representações, das crenças, das percepções e das opiniões. São produtos das interpretações que os atores sociais fazem a respeito de como vivem, trabalham, como se veem, sentem e pensam. O enfoque misto utilizou o desenho incrustado concomitante do modelo dominante com ênfase qualitativo (DIAC). Nesse desenho, o método que tem menor prioridade é inserido naquele que é o principal para responder questões pertinentes ao tema de pesquisa (SAMPIERI, 2013).

Foram utilizados indicadores, os quais são de grande relevância no processo avaliativo e sinalizaram aspectos da realidade investigada. Construíram-se indicadores quantitativos e qualitativos, a partir das questões norteadoras, para a realização da análise proposta. Desse modo, aqueles foram trabalhados a partir do tratamento estatístico, sendo um estudo de corte transversal com fonte documental, e este utilizou estratégias qualitativas para mensurar valores, opiniões e pensamentos que se expressam na prática dos sujeitos.

As categorias teóricas explicativas da realidade versaram sobre o *percurso histórico da proteção social de crianças e adolescentes no Brasil* que ensejou diferentes concepções e práticas com relação a esse segmento social; *a violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes* como expressão social das relações estruturais de dominação que as vitimizam; *o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do adolescente* como arcabouço legal na proteção integral infantojuvenil no Brasil; *políticas sociais públicas* entendidas como processo histórico e social resultante das relações complexas e contraditórias no âmbito dos conflitos e lutas de classes; e a *avaliação de políticas públicas* que estuda os impactos da ação sobre a realidade no âmbito de sua intervenção.

Inicialmente realizou-se a análise documental dos registros de ocorrência dos prontuários das crianças e adolescentes no Conselho Tutelar, a partir de um roteiro de análise documental que posteriormente foram quantificados em gráficos. Na coleta de dados qualitativos, foi utilizada a entrevista semiestruturada e o grupo focal, com perguntas abertas e norteadoras relacionadas à temática da pesquisa, orientadas pelas categorias explicativas da

realidade citadas. A população pesquisada compreendeu sujeitos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da criança e do adolescente vinculados às políticas sociais públicas e as famílias atendidas.

A sistematização e interpretação dos dados qualitativos das entrevistas e grupo focal foram realizadas por intermédio da análise de conteúdo, definida por Bardin (1977) e Sampieri (2013).

A apresentação dos resultados da pesquisa será realizada por meio de seminários abertos à comunidade, especialmente aos sujeitos sociais identificados neste projeto, como as famílias, profissionais e órgãos operadores e deliberativos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Canela/RS.

Este primeiro capítulo apresenta a avaliação e os indicadores avaliativos das políticas sociais públicas em uma perspectiva crítica e, de forma mais detalhada, a metodologia utilizada no processo investigativo, os sujeitos participantes e o contexto social onde se realiza a pesquisa, procedimentos e técnicas de coleta e tratamento dos dados, interpretação e análise de conteúdo.

O segundo capítulo introduz o tema da violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes como expressão dos processos históricos e estruturais que ensejaram diferentes concepções e práticas no Estado brasileiro, direcionando as políticas públicas de proteção social infantojuvenil. Discutem-se os rumos da política social brasileira após a vigência do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) e a ofensiva neoliberal no país.

O terceiro capítulo tem como objetivo situar a violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes como expressão das relações de dominação social e cultural que se replicam no cotidiano das famílias e vitimizam esse segmento social. Além disso, buscou-se um arcabouço teórico crítico para a compreensão do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no enfrentamento da violência e o delineamento das políticas sociais públicas no contexto atual.

No decorrer do segundo e terceiro capítulos, apresenta-se o estudo de caso com relação aos resultados da pesquisa avaliativa desenvolvida, estabelecendo uma relação dialógica com as teorias e a realidade, evidenciando as possibilidades e limites na proteção de crianças e adolescentes vitimizados pela violência intrafamiliar, através dos sentidos e significados das práticas sociais dos sujeitos destinatários e operadores do Sistema de Garantia de Direitos. Além disso, apresentam-se novos elementos que possibilitarão ampliar os debates e as reflexões acerca do tema para a realização de novas pesquisas e aprofundamento.

Nas considerações finais, apresentam-se os principais achados no que se refere à problemática e aos objetivos do estudo.

### **1.1 Avaliação das políticas sociais e a relevância na construção de indicadores**

O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente tem como princípio a transversalidade e intersetorialidade das políticas sociais públicas nos eixos da promoção, defesa e controle social que são operacionalizados por políticas de atendimento por meio de órgão, serviços, projetos, programas, benefícios destinados a assegurar a proteção integral a esse segmento social. Ademais, ele tem como diretriz a descentralização política-administrativa, a participação da sociedade civil na formulação e controle social das ações com a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Atendimento às Crianças e Adolescentes em cada esfera de governo.

A avaliação das políticas sociais é um importante instrumento democrático, quando “[...] a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo” (ARRETICHE, 1998, p. 37).

Para a avaliação de políticas sociais públicas é necessário precisar as tendências e os conceitos que a embasam. Segundo defendem Arretche (1998) e Boschetti (2009), há uma distinção entre *avaliação de política pública* e *avaliação política*. A avaliação política é a análise dos critérios na tomada de decisão que implicou a adoção de uma determinada política com relação aos valores e critérios subjacentes. Essa avaliação prescinde da concretude e implementação do programa sob análise. Nessa direção, a avaliação política não está voltada para a análise da natureza, dimensão ou abrangência de uma política social, mas destina-se a explicar os motivos que levam os governos a adotarem determinados tipos de políticas públicas em detrimento de outras.

Conforme explicita Arretche (1998), a análise e a avaliação das políticas públicas compreendem as configurações das políticas sociais com relação aos significados e traços constitutivos dos programas. Objetiva observar e examinar criticamente os elementos que a constituem, significado, abrangência, efeitos, ou seja, todos os elementos que atribuem forma e significado às políticas sociais. No entanto, a análise das políticas sociais visa a entender sua conformação e estrutura, sem se preocupar com seus efeitos e implicações na realidade. Nesse sentido, somente a avaliação poderá atribuir uma relação de causa entre um determinado programa e o resultado obtido.

Nessa perspectiva, Boschetti (2009) refere que a distinção entre análise e avaliação da política social se baseia na compreensão dos seguintes pressupostos: a análise pressupõe examinar os traços constitutivos da política analisada e criticar minuciosamente; a avaliação significa juízo de valor, estima os efeitos e resultados alcançados nas políticas sociais com relação aos seus objetivos. Entretanto, assevera que apesar das diferenças entre elas, embora constituam etapas distintas, estão inseridas na dinâmica da realidade, se inter-relacionam e se complementam. Para a avaliação de uma política social, faz-se necessário inseri-la na totalidade e no movimento dialético da realidade.

A avaliação das políticas sociais não se limita apenas ao instrumental e à aplicabilidade de técnicas, mas está relacionada à concepção de Estado e política social que determina o seu alcance, fundamentalmente, tem por função a consolidação da democracia que deve universalizar direitos. Nesse viés, é fundamental esclarecer que os processos de avaliação estão correlacionados às determinações históricas e conjunturais nos quais se inserem, e a perspectiva teórica e metodológica que orientam o pesquisador (BOSCHETTI, 2009).

Os métodos e técnicas avaliativas surgiram nos Estados Unidos na década de 60 e tiveram como pressuposto produzir instrumentos operacionais para aferir o desempenho dos governos. No Brasil surgiram nos governos ditatoriais na década de 70, posteriormente, expandiram-se nos governos civis na década de 90, sob a hegemonia da contrarreforma do Estado, na perspectiva gerencialista, conforme Faria (*apud* BOSCHETTI, 2009) esclarece. A avaliação, nesse contexto, teve por finalidade classificar, fragmentar e tipificar, com o intuito de reduzir a ação do Estado, sob a alegação de produzir maior eficiência e eficácia.

Por outro lado, a avaliação das políticas sociais públicas deve ser orientada no sentido de problematizar em que medida as políticas e programas sociais estão ampliando direitos e reduzindo a desigualdade social. Nesse sentido, podem ser entendidos como um tipo de investigação social que, de acordo com Prates (2010, p. 5), “[...] constitui-se em atividade sistemática, planejada e dirigida que objetiva obter e propiciar informações suficientes e relevantes para fundamentar juízo sobre o mérito do programa ou atividade, buscando comprovar a extensão e o grau de resultados”, com o intuito de propiciar a equidade.

Prates (2010) apresenta categorizações de avaliação de programas e políticas sociais, de acordo com o momento em que se avalia, sendo as mais utilizadas:

[...] a pesquisa do tipo Ex-ante – (antes) diagnóstico para a implantação de um processo; Ex-post (durante ou depois) para avaliar o andamento ou os resultados de um processo; a Formativa – realizada durante o processo para adequar rumos e aprimorar estratégias e a Somativa – realizada após a finalização para avaliar resultados, impactos, repercussões e definir pela replicação ou para dar visibilidade ao que foi realizado (p. 6).

A partir do exposto, a avaliação poderá ser realizada antes, durante e depois da implantação de políticas sociais. Sendo um importante instrumento de gestão na etapa do diagnóstico, da execução e dos resultados concretos por ela alcançados. Nesse sentido, considera-se a natureza, o papel ou a função da avaliação. Os critérios mais utilizados nas pesquisas de avaliação estão relacionados ao cumprimento dos objetivos ou resultados alcançados, ou seja, a eficiência, eficácia e efetividade da ação.

De acordo com as fundamentações de Baptista (2002), a avaliação da *eficiência* incide diretamente sobre a ação desenvolvida e objetiva reorganizar a ação para obter ao menor custo, menor esforço, melhores resultados. A *eficácia* estuda a adequação da ação com relação ao alcance dos objetivos, das metas previstas no planejamento e o grau que eles foram alcançados. A *efetividade* caracteriza-se pelo estudo do impacto do planejamento sobre a situação, dos objetivos definidos para o atendimento do fenômeno objeto da intervenção e os resultados da ação sobre a questão objeto do planejamento. Na perspectiva da efetividade, “o ponto de vista da avaliação é o da totalidade, e a questão é vista como uma totalidade parcial integrada em totalidades mais amplas” (p. 120).

No entanto, Boschetti (2009) pondera que as pesquisas avaliativas não devem se deter apenas na sua natureza mais operacional e tecnicista, senão vejamos:

[...] em nossa opinião, elas padecem de uma preocupação essencialmente tecnicista e gerencialista, pois enfatizam métodos e técnicas e carecem de análises qualitativas dedicadas ao conteúdo e significado da política social e/ou programas avaliados. Do ponto de vista metodológico, adotam uma abordagem seqüencial, que trata as políticas sociais como um conjunto de ações que possuem início, meio e fim, e não como processo de formulação, execução e consolidação de direitos e serviços sociais que devem ser permanentes e universais (p. 579).

As políticas sociais relacionam-se com as expressões da questão social, resultam de processos complexos em contextos históricos determinados e das relações contraditórias de produção e reprodução entre Estado e sociedade, regulados pela política e a economia. Por conseguinte, a visão tecnicista e gerencialista não abarcam a totalidade da questão, pois, ao privilegiar os impactos das políticas sociais, a eficiência e eficácia deixam de lado a (im)possibilidade de a justiça social efetivar-se no capitalismo.

A dissertação de mestrado “Violência Intrafamiliar: possibilidades e limites na proteção de crianças e adolescentes” constitui-se em um estudo analítico sobre a configuração do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Canela/RS e a avaliação das políticas públicas de proteção às situações de violência intrafamiliar. Ressalta-se que ela se caracteriza como uma pesquisa avaliativa com enfoque misto de natureza formativa, a partir das possibilidades exequíveis de temporalidade deste estudo científico para o título de mestre. Em vista desses aspectos, pretende-se oferecer recomendações e proposições aos sujeitos, formuladores e operadores da Política de Atendimento Infantojuvenil.

O enfoque misto de pesquisa possibilita a articulação teórico-metodológica de pesquisa avaliativa. Segundo observa Prates (2010):

não existem qualidades que não sejam constituídas a partir do acúmulo de quantidades e nem quantidades que não refiram a uma qualidade, logo, o real se movimenta a partir dessa relação quantidade e qualidade em contradições constantes para que o movimento se realize processualmente (p.3).

Em suma, entende-se que os sujeitos históricos têm centralidade na pesquisa avaliativa. Nesse viés, Barreira (*apud* CARRARO, 2011) considera fundamental incorporar os valores, opiniões e significados desses:

as políticas e programas desde a sua decisão, implementação e execução, estão permeadas por valores, pautas culturais, demandas e pressões múltiplas dos diversos sujeitos intervenientes; sejam eles gestores, executores e/ou beneficiários. Portanto, esse campo permeado por embates e representações da ação é que influenciam processos e resultados (p. 64).

Dessa forma, é fundamental ter as dimensões históricas, de classe, econômicas, políticas, as forças que se organizam no âmbito da sociedade civil e os aparelhos de hegemonia que interferem na conformação da política social. Tais questões devem permear as avaliações, pois permitirão ao avaliador atribuir sentido e significado ao seu estudo, compreender e (des)ocultar as estruturas que as produzem ou deixam de efetivá-las.

Assim, a análise e avaliação das políticas sociais, segundo defende Boschetti (2009) devem explorar os seguintes objetivos:

- I – buscar analisar as políticas em sua totalidade, incorporando os principais aspectos que as constituem;
- II – revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização da política social;
- III – verificar até que ponto os conceitos fundantes das normas legais são estruturadores da política social;
- IV- articular tantos os determinantes estruturais que conformam a política social quanto às forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução (p.584).

Dessa forma, a pesquisa buscou os nexos e as contradições existentes na produção e reprodução da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, os processos histórico-sociais, a estrutura e a conjuntura em seus aspectos políticos e culturais que ensejam respostas do Estado, presentes neste estudo de caso, frente ao fenômeno estudado.

A construção, o uso e a análise de indicadores são imprescindíveis para medir o alcance de objetivos e resultados de políticas sociais, especialmente, em pesquisas avaliativas, pela complexidade da realidade, objeto de estudo. Os indicadores avaliativos são classificados em quantitativos e qualitativos e servem para detalhar se os objetivos de uma proposta estão sendo adequadamente conduzidos (avaliação de processo) ou foram alcançados (resultados). O primeiro refere-se ao que pode ser contado e quantificado, o segundo relaciona-se aos aspectos valorativos, subjetividade, opiniões e processos. Ambos apresentam relação de complementaridade e articulação no desvendamento da realidade concreta (JANNUZZI, 2006).

Para Jannuzzi (2006, p. 15), “o indicador social é uma medida quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar, operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)”. Nessa perspectiva, é um recurso metodológico, que

informa algo sobre um aspecto da realidade social ou tendências de mudanças que estão se processando, possibilitando, dessa forma, o conhecimento de como se compõe o objeto de investigação. Os indicadores são classificados de acordo com a área temática da realidade de interesse dos pesquisadores e dos órgãos a que se vinculam.

A funcionalidade dos indicadores sociais é subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas esferas de governo. Possibilitam o monitoramento das condições de vida da população pelo poder público e sociedade. Também são utilizados nas universidades e centros de pesquisas para avaliar os determinantes dos fenômenos pesquisados.

Os indicadores são utilizados de acordo com objetivos e finalidades variados, por exemplo, o IBGE (2013) considera a utilização de indicadores sociais para análise das condições de vida da população brasileira e tem como objetivo conhecer mais amplamente a realidade social do país por meio de indicadores atualizados. Segundo o Instituto, através das informações da realidade, é possível comparar o processo de ampliação da qualidade de vida em diferentes períodos, com relação ao país, outras regiões e países.

Por outro lado, a complexidade dos indicadores qualitativos deve ser construída a partir de categorias teóricas, análises subjetivas ou conceituais que deverão ser analisados a partir das técnicas de análise de conteúdo. Prates (2010, p. 8) sobre essa questão salienta que “parte-se de uma abstração (conceito), subdivide-se o conceito em dimensões analíticas e busca-se a construção de categorias que possam medir cada dimensão que compõem o conceito e posteriormente a análise de frequência para chegar aos índices (quantificar categorias subjetivas)”.

A construção de indicadores qualitativos por estratégia qualitativa expressa e enfatiza as percepções, os sentimentos, os pensamentos e as práticas dos diversos atores que compõem o universo de uma pesquisa ou de uma avaliação. Para Minayo (2005) evidenciam a adoção ou rejeição de certas atitudes, valores, estilos de comportamento e de consciência. Ressaltam dimensões das relações vividas intersubjetivamente, resultam do processo social e o influenciam. Geralmente não se encontram listagens de indicadores qualitativos; pois estes são construídos para o estudo avaliativo e não podem ser generalizados.

No que concerne à construção de indicadores para avaliar as políticas sociais públicas de enfrentamento, a questão da violência intrafamiliar contra crianças e

adolescentes, pode-se inferir que é um processo que está ganhando visibilidade após a vigência do ECA (BRASIL, 1990).

O Ministério da Justiça, ademais, implantou o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA), um sistema de registro e tratamento de informações sobre a garantia dos direitos fundamentais. Por sua importância, ele se coloca como um instrumento para os Conselheiros Tutelares e de Direitos e tem por objetivo operacionalizar na base, a política de atendimento dos direitos, encaminhar a aplicação da medida mais adequada à situação de violação do direito e subsidiar as demais instâncias na formulação e gestão da política de atendimento.

O SIPIA registra as violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes e tem por finalidade criar indicadores quantitativos, possibilitando um panorama do diagnóstico da situação infantojuvenil nesta questão. Entretanto, não leva em consideração outros aspectos de muita relevância, como os processos de trabalho, as políticas de atendimento concretamente operacionalizadas, as concepções e valores que as expressam, os respectivos orçamentos destinados para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. A proteção integral de crianças e adolescentes são, ao mesmo tempo, um processo e um resultado. Necessita, portanto, ser avaliado a partir deste contexto.

Na definição de indicadores desta pesquisa, utilizou-se a proposta de planejamento adaptada por Marino (2003) e Carraro (2011) que, com base na utilização do objeto, objetivos e questões norteadoras do projeto, são as principais fontes para defini-los. Para fins de apresentação, no Quadro 1, seguem as dimensões, os indicadores e a fonte de verificação (APÊNDICE J).

## **1.2 “A alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo de busca” (Paulo Freire) – o percurso metodológico**

Por metodologia entende-se o conjunto de instrumentos e técnicas utilizadas para o planejamento, organização e execução da pesquisa. A metodologia compreende o caminho a ser percorrido na prática para a abordagem da realidade. Inclui, ainda, as concepções teóricas e o potencial criativo do pesquisador (MINAYO, 2001). A metodologia está intrinsecamente ligada ao método; é na metodologia que a teoria e o método que norteiam o estudo são aplicados, conforme destaca Kern (2006).

Utilizou-se o método dialético-crítico a partir do referencial do materialismo

histórico para atingir os objetivos propostos. O método dialético, na perspectiva do materialismo histórico, segundo Trivinos (1992, p. 51) apresenta-se como a “ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens no desenvolvimento da humanidade”.

O materialismo filosófico marxista considera que a matéria, realidade objetiva, existe independente da consciência e que esta é um reflexo das condições concretas de existência humana. O desenvolvimento da história resulta das relações de produção, das bases econômicas e da atividade como processo objetivo de produção material que constitui a base da vida humana, e também como atividade transformadora da vida social.

Segundo estabelece Goldmann (1979) a filosofia materialista e dialética define o homem por seu caráter histórico, ou seja, transformando por sua ação o mundo social e físico, ele próprio se transforma continuamente.

O método dialético busca a compreensão do objeto do conhecimento por meio das relações entre o indivíduo e a sociedade, entre as ideias e a base material, entre a ação do ser humano enquanto sujeito histórico e as determinações que o condicionam. Os princípios da especificidade histórica e de totalidade lhe conferem potencialidades, para apreender e analisar os acontecimentos, as relações e as etapas de um processo como parte de um todo (MINAYO, 2007).

A dialética marxista, enquanto método, vai além do sistema de relações que constrói o conhecimento exterior ao sujeito, busca também as representações sociais que constituem a vivência das relações objetivas pelos sujeitos que lhe atribuem significado. Os significados fazem parte integrante da totalidade, devem ser compreendidos e interpretados tanto no nível das representações sociais como no das determinações materiais.

Sob esse enfoque, “não se entende a ação humana independente do significado que lhe é atribuído pelo autor, mas também não se identifica essa ação com a interpretação que o ator social lhe reserva” (MINAYO, 2007, p. 25).

De acordo com Goldmann (1979, p. 17), “a visão de mundo não é um dado empírico imediato, mas ao contrário, um instrumento conceitual de trabalho, indispensável para compreender as expressões imediatas do pensamento dos indivíduos”. Portanto, ela é um conjunto de sentimentos, pensamentos e de ideias que existem nas consciências individuais como manifestação da consciência coletiva.

Para a compreensão do objeto estudado, tiveram centralidade a história e o

movimento na interpretação da realidade. Para isso, buscaram-se, no processo de investigação, algumas das categorias do método dialético sendo estas: totalidade, historicidade e contradição.

Trivinos (2007) esclarece que a totalidade compreende a interdependência e a interconexão entre os fenômenos, a inter-relação e a complementaridade do todo agindo sobre a parte e a parte agindo sobre o todo. Assim, é na totalidade que se constrói o movimento e a relação entre o mundo interno com o externo dos sujeitos.

No que se refere à historicidade, Lefebvre (1983) enfatiza que o homem participa da construção da história, exercendo influência sobre o mundo e sobre as mudanças que ocorrem na sociedade. Nessa concepção, todos os fenômenos possuem um passado, conectando-os com outros fenômenos atuais. Na história, há sempre uma continuidade pela dinamicidade da realidade, onde o novo surge para dar seguimento ao movimento histórico, uma fase supera a outra, permanecendo repetições possíveis da fase antecedente.

A contradição, categoria central no método dialético crítico, pressupõe que um mesmo fenômeno tem lados contrários. Contudo, não existe um sem o outro, apesar de possuírem algum aspecto importante que o outro não possui. Assim, uma determinada realidade não contempla apenas um lado: nela estão contidas contradições, ou seja, termos que se opõem em interação permanente, fonte genuína do movimento e da transformação dos fenômenos.

O método dialético possibilitou analisar e avaliar a configuração e constituição do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Canela/RS a partir do contexto histórico, dos significados culturais dos sujeitos envolvidos, do projeto político e valores que embasam suas ações, as contradições presentes, as correlações de forças e os demais determinantes econômicos e sociais presentes, materializados nas práticas desses sujeitos.

O tipo de pesquisa caracterizou-se como um estudo de caso de natureza avaliativa formativa com enfoque misto de desenho incrustado concomitante de modelo dominante com ênfase na abordagem qualitativa (SAMPIERI, 2013). O enfoque misto possibilitou um entendimento com maior profundidade para o objeto estudado: o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente de Canela/RS.

Os estudos de casos são utilizados em pesquisa dessa natureza para mapear, descrever, analisar e avaliar o contexto de determinadas políticas em uma realidade concreta, por intermédio das relações e percepções a respeito do fenômeno, sem pretensão de produzir generalizações (MINAYO, 2007).

Nessa perspectiva, o enfoque misto utilizado no presente estudo define-se como

[...] um conjunto de processos sistemáticos e críticos de pesquisa e implicam a coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos, assim como sua integração e discussão conjunta, para realizar inferências como produto de toda a informação coletada (metainferências) e conseguir um maior entendimento do fenômeno em estudo (SAMPIERI, 2013, p. 550).

A pesquisa mista não objetiva substituir a pesquisa quantitativa nem a pesquisa qualitativa, mas utilizar os pontos fortes de ambos os tipos, combinando-os e tentando minimizar seus potenciais pontos fracos.

Salienta-se que por se tratar-se um estudo avaliativo formativo, pretende-se contribuir com orientações e proposições para as políticas sociais públicas destinadas à proteção de crianças e adolescentes vitimizados pela violência intrafamiliar, a partir dos resultados aqui obtidos.

As técnicas utilizadas para a coleta de dados qualitativos foram a entrevista semiestruturada e o grupo focal. Marconi e Lakatos (2002, p.62) as definem como “[...] um conjunto de preceitos ou processos de que serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática. Toda ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção de seus propósitos”.

Para Bauer e Gaskel (2004), a entrevista qualitativa fornece dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os sujeitos e a realidade. A finalidade é a compreensão das crenças, valores, atitudes e motivações com relação ao comportamento das pessoas em contextos sociais específicos.

Segundo refere Minayo (2007, p. 114), “a entrevista não é simplesmente um trabalho de coleta de dados, mas sempre uma situação de interação na qual as informações dadas pelos sujeitos podem ser profundamente afetadas pela natureza de suas relações com o entrevistador”.

A entrevista semiestruturada, por sua vez, “[...] combina perguntas fechadas (estruturadas) e abertas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador” (MINAYO, 2007, p. 108). A entrevista realizada caracterizou-se por perguntas guias e ofereceu possibilidades de interrogativas que surgiram à medida que se receberam as respostas dos informantes.

O sujeito seguiu de forma espontânea a linha de seu pensamento e participou na elaboração do conteúdo de pesquisa. A elaboração das perguntas da entrevista teve como base as questões norteadoras e os objetivos da pesquisa, cujo instrumento utilizado para esta coleta de dados foi o roteiro de entrevista com perguntas abertas (APÊNDICE F e H).

Para a realização do grupo focal, utilizou-se um roteiro com perguntas abertas de interesse do pesquisador (APÊNDICE G). Segundo observam Bauer e Gaskell (2004), o Grupo focal tem por objetivo

[...]estimular os participantes a falarem e a reagir àquilo que outras pessoas dizem. É uma interação mais autêntica do que a entrevista em profundidade. Um exemplo da unidade de operação e, como tal, os sentidos e representações que emergem são mais influenciados pela natureza social da interação social do grupo em vez de fundamentarem na perspectiva individual (p. 75).

A abordagem quantitativa foi um estudo de corte transversal com fonte documental dos registros de ocorrências das vítimas de violência (crianças e adolescentes) no Conselho Tutelar de Canela/RS de 1ª janeiro a 31 de dezembro de 2014. Na coleta de dados foram utilizados como instrumentos os prontuários de registros de atendimento das vítimas (crianças e adolescentes) pelos Conselheiros Tutelares, sendo coletados os seguintes dados (APÊNDICE I):

- a) *das violências*: local da ocorrência, tipos de violência;
- b) *das vítimas*: faixa etária e sexo. A faixa etária das crianças e adolescentes será subdividida segundo a Sociedade Brasileira de Pediatria: 0-1 (lactentes), 2-5 anos (pré-escola), 6-9 anos (escolar), 10-14 anos (adolescência precoce), 15-16 anos (adolescência intermediária) e 17-18 anos (adolescência tardia).
- a) *dos agressores*: vínculo com a vítima;
- b) *das medidas protetivas*: encaminhamentos.

No enfoque quantitativo, realizou-se a análise exploratória de dados, que compreendeu a sua organização de acordo com as ocorrências dos diferentes resultados observados. Esses foram apresentados, na forma de gráficos com os números de casos percentuais (BARBETTA, 2001).

A amostra desta pesquisa para a coleta dos dados qualitativos é não probabilística por conveniência, pois se entende que a abordagem qualitativa deve se preocupar menos com generalizações e mais com o aprofundamento. Portanto, o critério não é numérico,

e se definiu o grupo mais relevante sobre o qual recai a pergunta central da pesquisa (MINAYO, 2007).

Os sujeitos desta pesquisa exerciam a função de coordenadores dos serviços voltados à temática da pesquisa, e os que participavam do controle social de políticas sociais públicas e tinham interface direta com o objeto pesquisado. As famílias entrevistadas foram atendidas pelo Conselho Tutelar no período de 1ª de janeiro a 31 de dezembro de 2014, cujos critérios de inclusão foram considerados casos novos sem notificações anteriores e, dentre estes, as famílias indicadas por esse colegiado e acompanhadas pela rede de atendimento. Em vista disso, foram entrevistados:

- Coordenadora do Programa de Violência Doméstica, Sexual e outras Violências em Saúde da Secretaria Municipal da Saúde (*entrevista semiestruturada*);
- Coordenadora do CREAS da Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação (*entrevista semiestruturada*);
- Coordenador do Conselho Tutelar (*entrevista semiestruturada*);
- Duas famílias em atendimento na rede (*entrevista semiestruturada*);

O grupo focal contou com a participação de sete conselheiros, respectivamente, quatro representantes de entidades não governamentais e três governamentais. A composição é paritária com o total de dez membros. Durante o processo da realização do grupo, observou-se que nem todos os sujeitos manifestaram suas opiniões sobre as questões abertas propostas para a discussão, tendo proeminência da fala, especialmente presidente e vice-presidente do COMDICA, respectivamente, representante do governo (cargo em comissão) e entidade assistencial não governamental. Os demais representantes governamentais são agentes administrativos sem vinculação com a temática. As entidades não governamentais estão vinculadas à área de atendimento a crianças, adolescentes e clubes de serviços (Lions e Rotary).

Os elementos definidos como amostra foram julgados como adequados da população de interesse da pesquisa, pois apresentam funções de coordenação ou representação nos serviços e órgãos em que se vinculam na área da promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Destaca-se que, nos próximos capítulos, a apresentação das falas dos entrevistados far-se-á a partir da utilização do código (F) e uma letra correspondente e respectivo número, objetivando preservar a identidade dos sujeitos. Utilizou-se (F.a) para as falas dos sujeitos

operadores dos eixos da promoção e defesa; (F.b) corresponde as entrevistas realizadas com os representantes do controle social; e (F.c) famílias atendidas pelo SGD.

A sistematização e interpretação dos dados qualitativos das entrevistas e grupo focal foram realizadas por intermédio da análise de conteúdo, definida por Bardin (1977) como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (quantitativas ou não) que permitiram a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis) dessas mensagens.

A finalidade foi organizar e compreender as mensagens das falas dos sujeitos das entrevistas e grupo focal. Inicialmente realizou-se a transcrição das falas gravadas nas entrevistas, após se buscou as unidades e categorias de análise por meio da seleção e classificação das informações (LAKATOS; MARCONI, 2008).

No processo de análise dos dados através da técnica de análise de conteúdo, destacam-se as diferentes fases que corresponderam a três momentos, sendo eles: pré-análise; exploração do material e o tratamento dos resultados; e inferência e interpretação (PRATES, 2003).

Ressalta-se que foram tomados os cuidados éticos durante a realização da pesquisa, não apenas no momento da coleta de dados, mas desde a seleção dos sujeitos até o tratamento dos dados coletados. Encaminharam-se para as instituições participantes da pesquisa os Termos de Aceite Institucional (ver Apêndices B, C, D e E); para os sujeitos que participaram da pesquisa foi lido e entregue o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado (ver Apêndice A), explicando os objetivos da pesquisa bem como a metodologia utilizada para obter as informações necessárias à pesquisa. Quanto às famílias que participaram da pesquisa, teve-se muito cuidado para não revitimizar os sujeitos envolvidos. Com relação à coleta de dados quantitativos, comprometeu-se a manter sigilo dos dados por intermédio da assinatura do Termo de Compromisso para a utilização de dados, que foi encaminhado à Comissão de Ética em Pesquisa.

O projeto desta pesquisa foi submetido e aprovado pela Comissão Científica e pelo Comitê de Ética da PUC/RS sob o protocolo nº 6077. Além disso, o projeto foi encaminhado para a Plataforma Brasil, respeitando a Resolução 466/12 do Ministério da Saúde, que aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

### **1.3 O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Canela: contextualizando a realidade de estudo**

Canela localiza-se na Serra Gaúcha, mais precisamente na Região das Hortênsias, faz divisa com as cidades de Gramado, São Francisco de Paula, Caxias do Sul e Três Coroas. A Serra Gaúcha foi habitada, inicialmente, pelos índios caingangues. Nos séculos XVIII e XIX, estes foram desalojados violentamente por ação de matadores de indígenas, os chamados “bugreiros”. Estes foram contratados pelo governo imperial brasileiro, para abrir espaço aos imigrantes europeus na região, visando a um “embraquecimento” da população brasileira, que, na época, era predominantemente negra ou mestiça. Ao mesmo tempo, a região era ocupada por descendentes de açorianos, italianos e alemães. Em 28 de dezembro de 1944, a Lei Estadual 717 criou o município, que foi instalado em 1<sup>a</sup> de janeiro de 1945 (WIKIPÉDIA, 2015).

Segundo censo demográfico do IBGE (2010) o município tem uma população estimada de 39.229 habitantes. A estrutura demográfica apresentou mudanças neste período, foi verificada ampliação da população idosa, que em termos anuais, cresceu 3,8% em média, cuja renda per capita até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo era de 4,0%. O segmento etário de 0 a 14 anos, registrou crescimento negativo entre 2000 e 2010 (-0,3% ao ano). Crianças e jovens detinham 29,0% do contingente populacional em 2000, em 2010, a participação deste grupo reduziu para 24,2%. A população residente no município na faixa etária de 15 a 59 anos exibiu crescimento populacional (em média 2,00%), passando de 21.109 habitantes em 2000 para 25.727 em 2010. Em 2010, este grupo representava 65% da população do município.

O perfil social do censo demográfico de 2010<sup>2</sup> revelou que o fornecimento de energia elétrica estava presente praticamente em todos os domicílios. A coleta de lixo atendia 99,2% dos domicílios. Quanto à cobertura da rede e abastecimento de água o acesso estava em 95,0% dos domicílios particulares permanentes e 87,8% dispunham de esgotamento sanitário adequado.

Conforme dados censitários do IBGE (2010), no município, a taxa de extrema pobreza da população era de 12,03%. Neste período a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 3,9%. Na área urbana, a taxa era de 3,8% e na zona rural era de 4,5%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, a taxa de analfabetismo era de 1,3%.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://aplicações.mds.gov.br/sagi/carrega\\_pdf.pdf?rel=panorama\\_municipal](http://aplicações.mds.gov.br/sagi/carrega_pdf.pdf?rel=panorama_municipal)> Acesso em 28 dez. 2015.

A estrutura econômica municipal demonstrava em 2010, participação expressiva do setor serviços, o qual respondia a 72,7% do PIB – Produto Interno Brasil bruto municipal. O índice de Desenvolvimento Humano – IDH municipal em 2010 era de 0,748, conforme o Atlas Brasil (2013) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

O município dispõe no eixo da Promoção dos Direitos da criança e do adolescente a seguinte rede de atendimento, definida e distribuída nos territórios da cidade:

**A. Secretaria Municipal de Educação**

- a) 15 escolas municipais de educação infantil,
- b) 13 escolas municipais de educação fundamental
- c) 6 escolas estaduais de ensino médio (Secretaria Estadual de Educação)

**B. Secretaria Municipal de Saúde**

- a) 5 UBS (Unidade Básica de Saúde)
- b) 2 Unidades de Saúde com especialidades
- c) 1 Centro de Atenção Psicossocial
- d) 1 Hospital Geral

**C. Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação**

- a) 2 CRAS (Centro de Referência de Assistência Social)
- b) 1 CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social)
- c) 1 Serviço de Acolhimento modalidade abrigo institucional
- d) 1 CRM (Centro de Referência à Mulher Vítima de Violência)

O eixo da Defesa dos Direitos da criança e do adolescente é composto pelos seguintes órgãos: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacia de Polícia e 01 Conselho Tutelar. O eixo do Controle Social na área dos Direitos da criança e do adolescente é representado por 10 entidades (governamentais e da sociedade civil) no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O município não implantou o Conselho Municipal dos Direitos Humanos.

## 2 A PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: (DES)OCULTANDO AS RAÍZES DA VIOLÊNCIA

*A novidade que tem no Brejo da Cruz  
É a criançada se alimentar de Luz  
Alucinados meninos ficando azuis  
E desencarnando lá no Brejo da Cruz  
Eletrizados cruzam os céus do Brasil  
Na rodoviária assumem formas mil  
Uns vendem fumo  
Tem uns que viram Jesus  
Muito sanfoneiro cego tocando blues  
Uns tem saudade e dançam maracatus  
Uns atiram pedra, outros passeiam nus  
Mas há milhões desses seres  
Que se disfarçam tão bem  
Que ninguém pergunta de onde essa gente vem  
São jardineiros, guardas noturnos, casais  
São passageiros, bombeiros e babás  
Já nem se lembram que existe um Brejo da Cruz  
Que eram crianças e comiam luz  
São faxineiros, balançam nas construções  
São bilheteiras, baleiros e garçons  
Já nem se lembram que existe um Brejo da Cruz  
Que eram crianças e que comiam luz.  
Chico Buarque<sup>3</sup>*

Este capítulo introduz o tema da violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes como expressão de processos históricos e estruturais que ensejaram diferentes concepções e práticas sociais no Estado brasileiro, entre estas, dos sujeitos da pesquisa, que direcionam e dão concretude às políticas públicas de proteção social infantojuvenil. Discutem-se, ademais, os rumos da política social brasileira após a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente e a ofensiva neoliberal no país.

### 2.1 A trajetória histórica da proteção social de crianças e adolescentes: a “menoridade” como resposta do Estado

---

<sup>3</sup> BUARQUE, Chico. **Brejo da Cruz**. 1984.

A matriz histórica da sociedade brasileira é marcada por uma cultura colonial escravista, hierárquica e patrimonialista, fortemente verticalizada nos aspectos das relações sociais e intersubjetivas, onde as diferenças e assimetrias são transformadas em desigualdades que reforçam as subalternidades na relação de mando e obediência. O “outro” nunca é reconhecido como sujeito e nem como sujeito de direitos. As desigualdades sociais nessa perspectiva são naturalizadas por práticas sociais que ocultam a determinação histórica de classes, da exploração, discriminação e dominação.

As diferenças alicerçadas nessa matriz reificam divisões sociais naturalizadas em desigualdades postas como inferioridade natural, no caso de crianças e adolescentes, expressando-se em formas visíveis e invisíveis de violência, pois estas não são percebidas como tais. Conhecer a posição ocupada pela criança e adolescente nos processos históricos, na família, sociedade e Estado é imprescindível para compreender o desrespeito aos seus direitos humanos e os diferentes contornos e entendimento sobre a proteção social a elas destinada.

A história da proteção social de crianças e adolescentes no Brasil teve como uma das marcas fundantes do pensamento social liberal brasileiro um aparato moralizador médico, jurídico e assistencial, em que as práticas sociais destinadas a essa parcela da população tinham como funções a prevenção, educação, recuperação e repressão. Essa visão se caracteriza pela ambivalência em relação à criança – em perigo *versus* a perigosa. Nessa lógica, durante séculos, o modelo assistencial centrava-se na institucionalização. A privação da liberdade e a segregação das crianças pobres, abandonadas e desviantes foi um dos meios empregados pelo Estado como resposta à questão social da infância e suas famílias.

As políticas públicas de defesa dos direitos da criança e do adolescente foram historicamente pautadas nos movimentos contraditórios das lutas de classes atravessadas pelo Estado, na condição de capitalismo periférico, desenvolvimento econômico e social retardatário, dependente e desigual combinado, alicerçado na cultura colonialista e autoritária. Fundamentalmente, a depender das conjunturas históricas nacionais e internacionais, marcou-se o campo das legislações específicas desse segmento em diferentes momentos históricos do país e produziram transformações na compreensão jurídico-social da infância e adolescência. As práticas sociais reproduzem no real o movimento dialético, ora transformando a história ou conservando os vínculos com o passado secular de segregação e controle.

Conhecer e compreender os processos históricos, as determinações econômicas, sociais, políticas e culturais que produzem os acontecimentos, os vendo como processos temporais que ensejam em si contradições e representações ideológicas são de extrema importância para (des) ocultar e (des) naturalizar o que parece ser imutável. Para Chauí

(2001) a sociedade autoritária brasileira tem um mito fundador que lhe deu origem, ou seja, um vínculo permanente com algo imaginário do passado, que se atualiza nos valores, nas ideias e representações no presente. A fundação nessa perspectiva se mantém viva e está fora do tempo histórico.

A força das ideologias e representações constitutivas da sociedade brasileira desvela-se nas práticas sociais dos sujeitos históricos, quando uma tensão real produz uma contradição que passa despercebida. É assim, por exemplo, quando se defende a maioria penal para adolescentes, justifica-se a palmada em crianças como forma de educar, mas simultaneamente, declara-se ter orgulho de ser brasileiro por ser um povo que não tem preconceito e tem uma das legislações mais avançadas do mundo sobre os direitos da criança e do adolescente.

Assim, segundo esclarece Chauí (2001, p. 10),

o mito fundador oferece um repertório inicial de representações da realidade e, em cada momento da formação histórica, esses elementos são reorganizados tanto do ponto de vista de sua hierarquia interna (isto é, qual o elemento principal que comanda os outros) como da ampliação de seu sentido (isto é, novos elementos vêm se acrescentar ao significado primitivo.

As ideologias acompanham as formações e os movimentos históricos em suas determinações estruturais, nutrem-se das representações e se atualizam sob novas roupagens.

A cultura autoritária brasileira que perpassa o Estado forjou o imaginário da subalternidade por intermédio das relações sociais de tutela e de favor, em que os governos e seus representantes são os detentores exclusivos do saber e do poder. A classe subalterna é desprovida do lugar de sujeito e, por isso, tutelada. Essa tutela se consolida em uma relação clientelista e verticalizada.

A subalternidade, segundo conceitua Yazbek (2010), é um conjunto diversificado e contraditório de situações de dominação em que predominam os interesses de classe de quem detém o poder econômico e a decisão política. Do ponto de vista dos processos de dominação, as representações da subalternidade vinculam-se a uma realidade caracterizada pelo lugar que ocupam nas relações sociais de classe, que ocultam e revelam os processos de exploração no modo de produção capitalista e sua condição no jogo do poder. E, dessa forma, manifesta-se na vida cotidiana de diferentes grupos e pessoas na repetição e reificação das relações de poder.

Os movimentos sociais, entre estes o feminista, trouxeram contribuições importantes sobre a cidadania, ampliando o debate sobre a teoria da proteção social. Pautaram outros

elementos políticos e ideológicos como gênero, meio ambiente e família, valores e crenças que sustentam os processos de dominação. Ampliou-se o conceito de gênero, abrangendo vítimas como mulheres, crianças e adolescentes de ambos os sexos. Segundo as feministas, a cultura patriarcal construiu relações de exploração e dominação (PEREIRA, 2013). No exercício da função patriarcal, os homens detêm o poder de determinar a conduta das categorias sociais, recebendo a autorização ou a tolerância da sociedade para punir o que se lhes apresenta como desvio. Com relação às crianças e adolescentes, homens e mulheres por delegação, podem desempenhar a função da ordem patriarcal (SAFFIOTI, 2001).

As relações de gênero não envolvem apenas relações violentas entre homens e mulheres nas quais, via de regra, os homens figuram como agressores, mas também de adultos contra crianças e adolescentes. As relações de gênero, por conseguinte, permitem antecipar quais são os agentes da agressão e quais os personagens vítimas. Ocorre que a sociedade não é apenas androcêntrica, mas também adultocêntrica.

Nessa perspectiva, esses *valores culturais embasam as práticas educativas*, e verifica-se neste estudo o encontrado na literatura e em outras pesquisas sobre o caráter adultocêntrico da sociedade brasileira, relações hierárquicas e assimétricas, onde crianças e adolescentes que não “obedecem” ao adulto, não apenas podem, mas devem ser corrigidas por meio de abusos físicos, contrariando os avanços constitucionais dos direitos humanos de crianças e adolescentes. A fala a seguir elucidada a representação cultural que se materializa na prática deste sujeito:

F.c (2) [...] *eu parto para a ignorância só se ela partir para a ignorância. [...] partir para a ignorância é quando ela começa ‘cala tua boca, tu não manda em mim’, mas quem tu é para falar alguma coisa? eu digo, ‘filha a mãe é uma mulher batalhadora, não sou uma vagabunda não, sempre trabalhei para sustentar vocês [...] já dei uns petelecos, não nego, sou mãe.*

Segundo observa Saffioti (2001), na ordem patriarcal, articulam-se as hierarquias e contradições de gênero, etnia e classe social, concebendo-se o processo de sujeição de categorias sociais em um único processo com as dimensões de dominação e exploração. A ordem patriarcal de gênero prescinde da presença física para funcionar, podendo ser exercida por agentes sociais através das instituições, pela dominação simbólica.

A força da ordem masculina pode ser aferida pelo fato de que ela não precisa de justificação: a visão androcêntrica se impõe como neutra e não tem necessidade de se enunciar, visando a sua legitimação. A ordem social funciona como uma imensa máquina simbólica, tecendo a ratificar a

dominação masculina na qual se funda: é a divisão social do trabalho, distribuição muito restrita de atividades atribuídas a cada um dos dois sexos, de seu lugar, seu momento, seus instrumentos (BOURDIEU, 1998 *apud* SAFFIOTI, 2014, p. 118).

A violência simbólica, um dos pilares da sociedade patriarcal e autoritária, perpassa as relações sociais gerais e particulares, fornece esquemas cognitivos conforme as hierarquias de dominação e exploração. Contudo, longe de uma visão determinista, as possibilidades de resistência estão sempre presentes nos diversos contextos históricos, alcançando maior ou menor êxito, conforme a correlação de forças presentes.

A pesquisadora Irene Rizzini (2008), dentre as suas valiosas obras, publicou sua tese de doutorado na década de 90, na qual historiou a situação de abandono e negligência da infância no Brasil por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Reportou-se à família patriarcal e ao domínio de vida e morte do pai sobre as pessoas que coabitavam no espaço doméstico. Ela cita um trecho do escritor Evaristo de Moraes (1990) que publicou a obra *Crianças abandonadas e crianças criminosas: notas e observações*:

[...] com razão um dos apóstolos da preservação da infância, o juiz Borjean, observou o seguinte: “O pai Roman, é o único senhor, na sua casa: a mulher; filhos, clientes, servidores, todos são cousas, instrumentos de trabalho, pessoas sem vontade, sem nome, submetidas à onipotencia do pai. Sacerdote e juiz ao mesmo tempo, sua autoridade é absoluta. Como o pai pode matar o filho disforme vender os outros por tres vezes, antes de perder o direito que sobre elles tem” (p. 71-72).

A trajetória percorrida por crianças e adolescentes no Brasil vem acompanhada de violações de direitos. Azambuja (2004), ao pesquisar a constituição do sistema de justiça infantojuvenil destinado à proteção de crianças e adolescentes vitimizadas por violências sexuais, relata que crianças portuguesas advindas de Portugal passaram por inúmeras situações de desproteção. Por serem olhadas como órfãs do Rei, eram enviadas com a incumbência de casarem com os súditos da Coroa, sendo obrigadas a aceitar as violências sexuais praticadas pelos ocupantes da tripulação.

As grandes transformações que marcaram a revolução burguesa na época do capitalismo concorrencial no século XIX, especialmente nos aspectos econômicos, políticos e sociais, modificaram o conceito de infância que adquiriu novos significados e uma dimensão

inexistente no mundo ocidental. Ela deixa de ser objeto de interesse e intervenção privada da família e torna-se uma questão de intervenção e competência do Estado.

A conservação da infância adquiriu um significado de patrimônio para a nação capitalista e de eugenia, regeneração da raça humana, na lógica positivista de ordem e progresso. A criança é a chave para o futuro e moldável para as exigências econômicas e sociais da época. A concepção higienista e saneadora da sociedade buscava atuar sobre os focos da doença e da desordem, em decorrência da pobreza e condições desumanas que assolava a classe trabalhadora, moralizando-a. Em vista desses aspectos, a criança passou a ser o foco de intervenção do Estado na família.

Para Del Priori (*apud* MELIN, 2006), o Brasil importou e, com grande atraso histórico, os valores e a cultura europeia no modo de pensar e tratar as crianças, principalmente no que se refere às crianças pobres. Tanto a escolarização quanto a emergência da vida privada instalaram-se com grande atraso em comparação com a Europa. Esse atraso deu-se em função do próprio processo de desenvolvimento do país, apoiado inicialmente no sistema colonial, e, posteriormente, na industrialização tardia.

O Brasil, ao final do século XIX, vive um movimento emancipatório da colônia Portuguesa, mantendo os alicerces conservadores. O mito fundador a que se refere Chauí (2001) oferece um repertório inicial de representação da identidade e materialização nacional, ‘um povo a fazer’, pois os que aqui viviam e os negros libertos eram considerados incultos e bárbaros. A missão do Estado era ‘saneadora e moralizadora’. Segundo demonstra Rizzini (2008), é nesta passagem do regime monárquico para o republicano que se instaura o pensamento social liberal brasileiro de cunho positivista que influenciou o significado social da infância no país.

A política de proteção à infância, nos primeiros anos do século XX, teve influência do Congresso de Budapeste que ocorreu em 1905 e tipificou os ‘menores’ que necessitavam de proteção social em três categorias: os física e moralmente abandonados, mas inocentes; os física e moralmente abandonados, já viciados; e os delinquentes que necessitavam de reformatórios (AZAMBUJA, 2004).

Com o intuito de conter as revoltas populares e responder as imensas desigualdades sociais, as altas taxas de mortalidade infantil, as condições aviltantes de vida da classe trabalhadora e a constituição do mercado do trabalho livre é que se estabeleceram os aparatos administrativos do Estado na lógica médico-jurídico-assistencial. Os valores e as crenças, com relação à criança, eram ambivalentes: em perigo material e moralmente abandonada que demandava uma ação urgente de prevenção e educação; e aquela que demandava o aparato

jurídico, potencialmente perigosa que necessita de recuperação e repressão.

A fala a seguir é ilustrativa das representações culturais existentes entre os sujeitos pesquisados e que reeditam a lógica assistencial-repressiva. Revelam o desconhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente:

*F.a(5) [...] é o entendimento do judiciário em não achar que acima de 14 anos não tem mais o que fazer com jovens. Por que eles não aderiram à escola, mas não podem entrar no mercado de trabalho e o judiciário, pelo menos a Promotoria nos diz que não tenho o que fazer, que não tenho como forçar, que juridicamente não tem o que fazer porque eles abandonaram a escola, estão delinquindo levemente. O ECA os protege, então eles meio que lavam as mãos e fica supercomplicado pra gente, porque as próprias casas abrigos não querem e não estão preparados para receber os adolescentes.*

A adolescência no curso do desenvolvimento enseja, em si, conflitos e ansiedades próprios do processo gradativo da autonomia e independência, que muitas vezes causam estranheza à cultura adultocêntrica da sociedade. Historicamente, justificou-se a inclusão de crianças e adolescentes no trabalho, como função moralizadora e disciplinadora. Assim como a institucionalização como a retirada do convívio social de todos aqueles que “não estavam adequados ao contexto” da sociedade. Essa fala, além de evidenciar o desconhecimento da Doutrina da Proteção Integral destinada a todas as crianças e adolescentes até os 18 anos, apresenta graves distorções interpretativas, sugerindo uma responsabilização desses adolescentes pela condição social em que se encontram e, nessa perspectiva, o ECA (1990) não cumpre a função suficiente de punição. Verifica-se que a desinformação oculta mecanismos ideológicos e reforçam mecanismos de segregação e controle.

A racionalidade expressa nas teorias científicas e os mecanismos ideológicos nessa perspectiva favoreceram a manutenção da cultura colonialista e possibilitaram a ampliação e reprodução do modo de produção capitalista, a qual se adotou uma postura salvacionista da nação brasileira em contraposição ao povo inculto e mestiços que aqui viviam. De acordo com Trovão (1896 *apud* RIZZINI, 2008),

*temos uma pátria a reconstruir, uma nação a afirmar, um povo a fazer. E para empreender essa tarefa, que elemento mais dúctil e moldável a trabalhar do que a infância?! “São chegados os tempos”, preconizava o Senador de prepararmos na infância a célula de uma mocinha melhor, a Genesis de uma humanidade mais perfeita (p. 27).*

A raiz da proteção social da infância no pensamento liberal brasileiro estava vinculada à defesa da sociedade detentora do poder econômico e prestígio. Buscava arregimentar força de trabalho para as relações de produção capitalista e conter as revoltas populares. A matriz ideológica do pensamento liberal e o aparato administrativo do Estado dificultaram a formação de uma consciência mais ampla de cidadania e de proteção social relacionadas às crianças e adolescentes no país.

Uma revisão histórica da proteção social à infância no Brasil, desde o período colonial, esclarece que toda prática assistencial voltada para as crianças pobres se pautava no trabalho. As crianças índias eram catequizadas enquanto aprendiam a trabalhar; os pequenos escravos, desde muito cedo, passavam a servir aos seus senhores; as crianças abandonadas recebiam proteção das Santas Casas de Misericórdia até os sete anos de idade e depois eram entregues para o trabalho; as crianças órfãs eram destinadas aos asilos, onde aprendiam a desenvolver habilidades para o trabalho (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

A noção de assistência à infância estava igualmente vinculada à filantropia- higienista. A higienização e a medicalização eram práticas profiláticas que se corporificaram na figura do médico. Tinham como destinatárias as crianças das famílias da classe trabalhadora, cuja representação moralizante da pobreza se vinculava à ‘ociosidade e vagabundagem’. Nessa perspectiva residual, o Estado apenas intervinha na proteção aos menores moralmente abandonados, provendo assistência a certa categoria de pobres, para não incentivar a ociosidade.

Constituindo-se a infância como objeto privilegiado das práticas médicas, legitimava-se perante a sociedade e na ação governamental, a orientação e prescrição de normas e condutas, especialmente nas medidas preventivas e educadoras. Pode-se falar na gestão higiênica da miséria, prática social disciplinadora do proletariado urbano:

na moradia operária, a burguesia industrial, os higienistas e os poderes públicos visualizaram a possibilidade de instaurar uma nova gestão da vida do trabalhador pobre e controlar a totalidade de seus atos, ao reorganizar a fina rede das relações cotidianas que se estabelecem no bairro, na vila, na casa, e dentro desta, em cada compartimento (RAGO, 1997, p.163).

O abandono moral ou a infância moralmente abandonada tem sua justificação médico-filantrópica que responsabilizava a família pela sua incapacidade de educar e cuidar. A estratégia era associar o aumento da criminalidade e o abandono (material e moral) que

comprometia o futuro do país. Nessas circunstâncias, tirar a autoridade do pai (transferi-la para o Estado), punir a família e segregar as crianças eram medidas preventivas ao ‘vício e à criminalidade’.

As legislações específicas que surgiram nessa época autorizaram o Estado a agir livremente sobre as crianças que ficavam sob o controle e tutela das instituições públicas ou privadas, cumprindo a dupla função, jurídica e de proteção. Nas duas primeiras décadas do século XX, a ação tutelar do Estado implanta instâncias regulatórias: o Juiz de Menores e o Primeiro Código de Menores, ambos de 1927. Em termos legislativos, teve uma posição de vanguarda na América latina. O modelo filantrópico de proteção social insere-se em ações moralizadoras e repressoras dirigidas à população pobre. Essa função regulatória respondia as exigências do capitalismo de enquadrar os indivíduos desde muito cedo na disciplina do trabalho.

Assim como ocorreu no início do capitalismo Europeu, aqui no Brasil, mesmo em se tratando da industrialização tardia, a criança passou a ser vista como mão de obra para a indústria, e a capacidade de trabalho apresentou-se ideologicamente, como um único bem para a classe trabalhadora. Mesmo após a monarquia, o regime republicano dará continuidade na centralidade ao trabalho para as classes subalternas. Era necessário construir o consenso da disciplina do trabalho nas crianças, com finalidade de proteger a sociedade dos delinquentes e ociosos.

Historicamente o trabalho para crianças e adolescentes das classes subalternas constituiu-se através das gerações como justificativa disciplinadora e socializadora, pois a conservação da infância pobre adquiriu um significado de patrimônio econômico para os interesses do capital. A assertiva a seguir ilustra essa visão que perpassa o imaginário deste sujeito:

*F.c(1) [...] olha eu queria mesmo que eles pudessem acionar o juiz para eu colocar ela meio turno no Rissul, porque aí ela fica com a cabeça tranquila e não está fazendo bobagem. Porque na minha época, em que o ‘menor’ podia trabalhar, agente não fazia bobagem, eu com 11 anos comecei a trabalhar em casa de família para ajudar a mãe em casa. No caso dela não é para ajudar em casa, não precisa, eu só queria que ela ficasse tranquila, parasse de pensar bobagem, de fugir.*

Para os ‘menores moralmente abandonados’, eram indicadas escolas e instituições para prevenção e reeducação’, pode-se ler: conservação da força de trabalho disciplinada e ordeira. Aos ‘menores perigosos e delinquentes’, Rizzini (2008) e Rago (1997) referem que se previa a escola da reforma em zona suburbana da cidade, uma industrial para os menores que

tivessem sido absolvidos e outra agrícola para os condenados. A função moralizadora do trabalho justificou um amplo contingente de crianças e adolescentes nas indústrias têxteis e fabris. O trabalho infantil na fábrica era acompanhado por castigos corporais como: bofetadas, espancamentos, insultos e multas.

A aplicação de castigos violentos e as péssimas condições de vida em que as crianças eram submetidas retratam a atenção que a elas eram destinadas. A resistência à catequese era capitulada na lei portuguesa como motivo suficiente para o uso da força; as crianças escravas, além de submetidas a frequentes castigos, morriam com facilidade, devido às precárias condições em que viviam seus pais; nas Rodas dos Expostos<sup>4</sup>, a mortalidade era elevada em função da falta de condições adequadas e higiene; alimentação e cuidados em geral (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

Somente entre a década de 30 e 40 é que o Estado brasileiro inaugura uma política de atendimento à infância pobre, criando órgãos federais responsáveis por planejar e gerir as ações para essa parcela da população. Neste contexto histórico, na década de 1930, conforme refere Pereira (2012), o país passava por transformações significativas, alterando a sua fisionomia econômica, política, social e cultural, associados formalmente a direitos sociais pautados pelo movimento operário, mas submetidos a práticas populistas, nacional-desenvolvimentista do governo ditatorial de Vargas. Nesse cenário, combinam-se rupturas e continuidades preservando os laços com o conservadorismo.

Em 1941, implantou-se o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) e em 1955, o Instituto Nacional de Assistência ao Menor – INAM –, ambos pautados com medidas ressocializadoras como resposta à periculosidade e ao abandono, na instalação massiva de instituições totais<sup>5</sup>. A política social de atendimento à infância e adolescência segue com todas as características de autoritarismo, assistencialismo, paternalismo e clientelismo que marcaram o Estado Novo.

A vigilância e os castigos corporais eram práticas comuns nessas instituições. A autonomia e a individualidade dos sujeitos eram negadas, pois os padrões de vestuários, rotinas, das atividades realizadas reforçavam essa ideia. Essas instituições tidas como totais,

---

<sup>4</sup> Dispositivo instalado na parede lateral ou frontal das Santas Casas de Misericórdia, que consistia em um cilindro que unia o interior da Santa Casa à rua. Era aberto em um dos seus lados, onde a criança era depositada para, em seguida, ser girado sobre o próprio eixo, levando o infante para dentro dos muros, quando então o expositor tocava uma sineta para avisar a rodeira que uma criança havia sido exposta (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

<sup>5</sup> São instituições com tendências de fechamento. Seu fechamento ou seu caráter total é simbolizado pela barreira à relação social como mundo externo e por proibições à saída que, muitas vezes, estão incluídas no esquema físico – por exemplo, portas fechadas, paredes altas, arame farpado, fossos, água, florestas ou pântanos. A tais estabelecimentos deu-se o nome de instituições totais [...] (GOFFMAN, 2005, p. 16).

tinham práticas recorrentes de violência, onde era comum uma série de rebaixamentos, degradações, humilhações e outras formas punitivas graves que levavam alguns internos à morte (GOFFMAN, 2005 *apud* MELIN, 2006).

No plano econômico e político, nesse contexto histórico, vigorava o nacional-desenvolvimentismo<sup>6</sup> que seguiu as orientações da CEPAL para alavancar a formação de capital, cuja justificativa do subdesenvolvimento e empobrecimento da América Latina resultava do baixo desenvolvimento tecnológico e produtivo, que reproduzia o círculo da pobreza. As recomendações eram ações combinadas de vários investimentos ao mesmo tempo, sendo elas: a garantia de mercado para os empreendimentos econômicos diferentes, ação planejada do Estado, a busca de investimento estrangeiro na formação do capital para estimular a iniciativa privada, fomentar a expansão industrial e o consumo interno (MANTEGA, 1984).

No período da ditadura militar de 1964, a política social foi amplamente utilizada de forma compensatória ao cerceamento dos direitos civis e políticos praticados pelo Estado. Rompe-se com o populismo nacional-desenvolvimentista, e o desenvolvimento<sup>7</sup> está associado a um ciclo econômico de expansão internacional, com o aprofundamento das desigualdades sociais e recessão econômica.

No Brasil, o projeto econômico de desenvolvimento adotado pelos militares foi associado com o da segurança nacional, ‘ordem e progresso’ ou ‘Brasil, ame-o ou deixei-o’ que foi tomado ao pé da letra. As profundas desigualdades sociais decorrentes desse modelo tornaram-se objeto de intervenção militar, vistas como graves problemas de integração à segurança nacional. Nesse contexto, a preservação do capital humano era de extrema importância, tanto no sentido econômico quanto ideológico. Vivia-se um clima de guerra interna, guerrilhas urbanas e rurais, movimentos sociais e estudantis contra a ditadura militar.

A Política Nacional do Bem Estar do Menor (re)atualiza sob nova roupagem a ‘Doutrina da Situação Irregular’. Instituiu-se o novo Código de Menores de 1979 e a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, órgão central e verticalizado que deu origem às Fundações Estaduais. A população a ser atendida seria os ‘menores’ e suas famílias. Segundo destacam Pilotti e Rizzini (1995), a política de atendimento instituída defendia a necessidade

---

<sup>6</sup> Considerado como desenvolvimentismo clássico, inaugurado com Vargas e adotado pelos governos subsequentes até a deflagração do golpe militar de 1964, seu principal objetivo era perseguir o desenvolvimento pela via da industrialização, mas sem preocupações com a diminuição das desigualdades sociais (PEREIRA, 2012).

<sup>7</sup> Nesse período a ideia de desenvolvimento, além de ter rompido com o populismo do nacional-desenvolvimentismo anterior, priorizava o nacionalismo econômico e o gerenciamento logístico e técnico-burocrático do progresso (PEREIRA, 2012).

de prevenção e controle dos problemas que envolviam a população, onde a causa do “processo de marginalização” era desagregação e a disfunção familiar.

A política de atendimento da ditadura militar denominou-se Doutrina da Situação Irregular e baseava-se no binômio vítima de abandono e infrator. Rodrigo Stumpf González (*apud* AZAMBUJA, 2004, p. 42) esclarece:

eram regidas pelo Código as situações envolvendo crianças e adolescentes em situação irregular, isto é, sejam os que praticam atos infracionais, sejam os que não tinham condições de sustentos garantidos pela família. A resposta aos dois casos era a institucionalização, que no mais das vezes era feita através das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBENS).

A Doutrina da Situação Irregular tem por princípios ideológicos e culturais uma profunda divisão no interior da categoria infância entre criança e menor. A criança pertence à classe média ou alta da sociedade, assistida por uma “família nuclear estruturada” dentro dos parâmetros dos valores burgueses, fazendo parte do universo afetivo e pessoal. O termo menor advém do âmbito jurídico, é despersonalizado e evoca a “anormalidade da condição”, está associado à pobreza e criminalidade (AGUIAR, 1998).

No Brasil, essa concepção expressou-se em um ordenamento jurídico especial denominado “Direito de Menores”. Os pressupostos doutrinários da “situação irregular” baseavam-se em uma visão ideológica dominante com referência à situação da infância, particularmente aos dos setores mais pobres.

*As concepções culturais que embasam as práticas dos sujeitos* deste estudo evidenciam resquícios das marcas fundantes do pensamento liberal brasileiro que teve um caráter moralizador jurídico-assistencial que se constituiu em práticas sociais do Estado que forjou processos de institucionalização destinadas às crianças e adolescentes de famílias das classes sociais subalternas, trazendo à tona as contradições entre os textos legais e as representações ideológicas que ocultam e revelam tais processos:

F.a(3) [...] *nós temos muitas mulheres que tem troca muito grande de companheiros e é o que acaba gerando a violência muito grande e conseqüentemente as crianças acabam sendo as maiores vítimas a ponto de serem abrigadas. Nós temos exemplos bem tristes [...] de crianças que acabaram em abrigo e a mãe acabou optando em ficar com o atual companheiro, padrasto e abandonando as crianças.*

F.a(4) [...] *mas parece que as pessoas se importam mais com a questão do*

*trabalho, com a rua do que com o lar. Eu vejo que os pais quando chegam aqui é para reclamar dos filhos, ‘eu não tenho tempo para cuidar dos meus filhos, aí eu tenho que trabalhar’. Agora temos um caso recente de uma mãe que precisa fazer a amamentação do filho na creche. São dois dias que a mãe precisa ficar com o filho durante a tarde e o outro dia metade da tarde e ela disse que para ela já é um problema.*

*F.a(3) [...] tem muito a questão da negligência [...], mas o que mais pesa é a falta de informação e cultura, além da questão de drogas que levam as pessoas a terem estes descontroles muito grande, e a falta do valor que tem uma relação, pai, mãe e filho*

*F.a(5) Então acho que, na minha concepção, tem muito a ver com isso: a coisa de viver meio empiricamente, meio aos trancos, então vão vivendo sem pensar, sem problematizar ou aprofundar as relações.*

Destacam-se, com relação a essas falas, conteúdos que estão subjacentes ao mito de que a violência ocorre em famílias ‘desestruturas’, ocultando o fato de que a violência contra crianças e adolescentes ocorre em todas as classes sociais. Ademais, ela desconsidera os diversos arranjos familiares que historicamente legitimaram práticas de controle em conformação ao modelo hegemônico burguês de família nuclear com casamento monogâmico estável e papéis rigorosamente definidos. Por outro lado, vão ao encontro dos achados deste estudo que responsabilizam as famílias pela condição social em que se encontram, não considerando as perversas relações de exploração capitalistas infligidas à classe trabalhadora. Nessa perspectiva, recai sobre o indivíduo a responsabilização pela produção e reprodução da violência, descontextualizando-a das relações históricas e estruturais que as produzem.

Rizzini e Pilotti (1995), ao referirem-se ao “Direito de Menores”, pontuam:

*Essa visão leva a anular a separação entre o assistencial e o penal, ampliando a órbita do judicial para todas as medidas de correção, postura portadora de uma grave contradição, na medida em que confunde duas realidades que obedecem lógicas diferentes: jovens infratores por um lado, e crianças abandonadas ou em “perigo moral e material”, por outro. A primeira corresponde à lógica da violação das normas, enquanto a segunda, à lógica das necessidades sociais, realidades que demandam abordagens qualitativamente distintas, e ao serem confundidas provocam graves distorções e efeitos perversos nos sistemas de assistência baseados nesta concepção punitivo-tutelar para abordar os problemas sociais da infância pobre (p. 30).*

Esta diferenciação, socialmente construída, passa a pautar tanto as relações sociais, como as políticas públicas nessa área. Os dispositivos de intervenção, sob forma

de normas jurídicas e procedimentos judiciais, atribuíram ao Estado o poder de atuar sobre o “menor” e sua família. Nesse viés, a categorização de menor, associada à infância pobre, é definida como abandonada e delinquente, criminalizada nesse período.

A situação irregular e seus aparatos assistenciais legitimavam práticas opressoras, dentre elas: estigmas e estereótipos; centralizava o poder de decisão do juiz de menores e judicializava a questão social da infância; patologizava situações de origem estrutural; reforçava a impunidade para o tratamento de delitos graves, especialmente praticados por adolescentes pertencentes aos setores médios e altos da sociedade; criminalizava a pobreza; a infância era considerada como objeto de medidas; e negação explícita dos princípios básicos do direito (RIZZINI; PILOTTI, 1995).

Nesse percurso histórico, constata-se que a proteção social de matriz residual<sup>8</sup> era destinada basicamente às crianças e adolescentes pobres. Os aparatos jurídicos e administrativos primavam pela segregação e humilhação. Vitimadas pela violência estrutural, cultural e simbólica, explorações no trabalho e torturada nas instituições.

A matriz teórica e ideológica que perpassou as políticas sociais direcionadas a crianças e adolescentes nos contextos históricos citados é liberal funcionalista, com as especificidades vinculadas aos processos de colonização que marcaram a sociedade autoritária no Brasil. Para Pereira (2013) a teoria funcionalista perpassa diferentes áreas do conhecimento, contém ramificações variadas em seu interior e divergentes no que se refere à proteção social, contudo tem postulados que lhe são comuns.

O primeiro é a concepção sistêmica da realidade. O entendimento de que a sociedade é um sistema integrado, constituído por partes conectadas internamente que atuam em conjunto e se relacionam entre si. Tal visão não se preocupa com os indivíduos, intenções humanas, vivências particulares ou culturais, mas sim com a sociedade em seu conjunto. Nos discursos e justificativas dos atores históricos dominantes no Brasil, ‘cuidar da criança e vigiar sua formação moral era salvar a nação’, assim priorizando seus interesses de classe vinculados à estrutura agrária de poder e do modelo civilizatório europeu.

Em segundo lugar, as partes componentes da sociedade são explicadas pela função que exercem neste todo, o papel que desempenham para que o sistema continue operando e se mantenha. A sociedade autoritária e patriarcal brasileira implantou os aparatos jurídicos e administrativos, sistemas culturais imaginários e simbólicos que distribuíram lugares,

---

<sup>8</sup> A proteção social de matriz residual engloba a Teoria Funcionalista, incluindo a Teoria da Convergência e a Ideologia da Nova Direita. O Termo Residual, já utilizado por expoentes no campo da Política Social (Richard Titmuss e Gosta Esping Andersen), alude a um padrão de proteção social mínima, focalizada nos extremamente pobres, deslocada do *status* do direito (PEREIRA, 2013).

formaram e socializaram diferentes atores sociais para manter a obediência e a submissão.

A falta de equilíbrio é outro conceito central da teoria funcionalista, o da disfunção e anomia, que se referem ao não cumprimento das funções sociais pré-determinadas e como consequência perturbam a adaptação ou o ajustamento do sistema. A anomia representa a crise e a destruição das normas estabelecidas, caracteriza-se pela conduta desviante. As políticas de atendimento à infância no período histórico analisado responsabilizaram a família pela (des)assistência em que se encontrava, era o meio que forjava as crianças em situação de abandono moral ou potencialmente perigosas, a causa era a "disfunção familiar".

O sujeito a seguir ao reportar-se às famílias em situação de maior vulnerabilidade, reaparece o mito das ditas famílias “desestruturadas” e “disfuncionais”, associando-as à pobreza:

*F.a(5) [...] uma delas eu acho que é a falta de (como posso dizer?) de seio familiar, se é que tu consegue entender isso. É ter uma relação que seja feita de amor, construída que fale sobre as coisas. Eu acho as famílias, pelo menos de maior vulnerabilidade que agente atende, as coisas são meio a trancos e barrancos. Se vive, se casa, se produz, se cria os filhos, se trabalha, mas não se familiariza a coisa, não se discute, não se pensa no futuro, se pensa no hoje, no imediato. Também tem haver com a linha da pobreza, de não ter comida, de não ter o que se quer, ter que as vezes se anestesiar pra aguentar a vida, de um lugar horroroso, de uma falta de estrutura, inclusive emocional.*

As condutas higienistas e segregadoras da infância pobre responderam ao fenômeno anômico, as disfunções sociais que são vistas como patologias sociais e devem ser curadas. Pereira (2013) sobre essa questão, explica que:

o elemento chave na análise funcional é o fato social – pressupõe a valorização do grupo à custa do indivíduo, ou, em outras palavras a subjugação do particular ao coletivo. [...] o fato social deve ser tratado como “coisa”, ou seja, como algo concreto e externo aos indivíduos que a estes se impõe. Portanto, precisa ser universalmente cumprido, ficando, quem não o respeita, sujeito ao controle social (do Estado sobre o indivíduo) e à punição (p.85).

A proteção social nesse contexto tem por finalidade preservar o *status quo* e manter os privilégios. Negam-se os conflitos, e as expressões das desigualdades sociais são vistas como fenômenos patológicos, sendo fundamental integrar os indivíduos à sociedade. Os disfuncionais são segregados e punidos. Essa é a lógica que permeou durante séculos as

políticas sociais de Estado ou privadas filantrópicas e se reedita nas práticas na atualidade. O isolamento dos ‘desviantes’, a privação de liberdade por intermédio da institucionalização foi um dos arranjos para segregar crianças e adolescentes pobres, outras categorias sociais tidas como incapazes e inaptas. A violência institucional e simbólica permeou a convivência da infância no Brasil e o desrespeito aos seus direitos humanos fundamentais até então negados pelo Estado, mas que se reatualizam nas práticas sociais contemporâneas.

## **2.2 A Proteção social de crianças e adolescentes após a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente: universalismo *versus* focalização**

O confronto ideológico e os projetos societários estiveram sempre presentes nas diversas conjunturas ao longo do tempo nas sociedades. Diversas forças sociais denunciaram a violação dos direitos e contribuíram para a efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil. As conquistas no campo legal e da política social são frutos destes movimentos dialéticos de embate entre o capital e trabalho.

A defesa dos direitos das crianças e adolescentes no país, na década de 80, é resultante de um amplo movimento nacional e latino-americano pela redemocratização após décadas de ditaduras militares que assolaram perversamente os direitos humanos da classe trabalhadora nessa região do planeta.

Os movimentos internacionais que se iniciaram após a II Guerra Mundial em prol dos Direitos Humanos (1948) e da Declaração dos Direitos da Criança (1959) contribuíram na esfera internacional na luta pelos direitos da infância e a necessidade da proteção especial. No Brasil o clima de efervescência de lutas populares desencadeou em 1984 o I Seminário Latino Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento de Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília (PILOTTI; RIZZINI, 1995).

A militância política do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e a acumulação de outras forças de esquerda fizeram forte oposição à ‘Doutrina da Situação Irregular’, consubstanciando-se na Comissão Nacional Criança e Constituinte, posteriormente, na incorporação dos artigos 227 e 228 na Constituição Federal de 1988, culminando com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

A Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) tiveram um conteúdo social-democrata, contendo avanços inéditos na história secular da infância de opressão e violência. A Carta Magna e a legislação ordinária contêm em seu teor a ampliação dos direitos sociais na perspectiva da integralidade, universalidade e

responsabilidade do Estado pela sua efetivação.

Entretanto, o Estado social brasileiro, por suas particularidades históricas, retardatário das democracias burguesas e dependente das economias centrais, as conquistas sociais produzidas nos textos constitucionais já nasceram sob forte pressão das forças conservadoras e hegemonia neoliberal. As investidas neoliberais nesse período estavam também associadas aos acontecimentos internacionais, como a autodissolução da União Soviética em 1989 e a ascensão dos Estados Unidos à única potência mundial.

A formação do Estado brasileiro de feição antidemocrática e as díspares desigualdades presentes no processo de desenvolvimento do país são particularidades históricas que se atualizam no presente. O moderno constrói-se por meio do arcaico que, segundo observa Iamamoto (2008), remonta à herança histórica patrimonialista, ao atualizar marcas persistentes e modificá-las no contexto de mundialização do capital sob a hegemonia financeira e neoliberal.

A forma retardatária de inserção do capitalismo concorrencial ao monopolista no Brasil não seguiu o modelo universal das democracias burguesas. Após a II Guerra Mundial, nos países centrais do norte da Europa, o Estado incorporou as lutas da classe trabalhadora na ampliação da proteção social como direito. Para Pereira (2013) a proteção social capitalista, de matriz teórica social democrata, tem por função ideológica a legitimação do sistema, não reduzindo as desigualdades sociais criadas pelo próprio sistema, que reivindica proteção e intervenção estatal, mas para aliviá-las, incorporando os direitos sociais com esse intuito.

A burguesia brasileira guarda os traços autoritários e antidemocráticos do passado onde a forma de dominação promoveu, de acordo com Fernandes (*apud* IAMAMOTO 2008), uma ‘democracia restrita’ aos interesses dessa classe dominante pela mediação do Estado e de seus organismos privados de hegemonia. A burguesia brasileira não teve uma orientação democrática e nacionalista voltada à construção do desenvolvimento capitalista interno e autônomo. Nesse contexto, a expansão do capitalismo monopolista no Brasil se fez ao lado da dominação imperialista e das desigualdades internas e regionais.

Segundo demonstra Barroco (2009), as transformações operadas pelo capitalismo mundial sob orientação neoliberal, a partir da década de 70, resultaram no agravamento da desigualdade estrutural e na degradação da vida humana. Aprofundou-se, dessa forma, a exploração do trabalho, o desemprego estrutural e conjuntural, destruindo direitos conquistados historicamente pelos trabalhadores. Esses processos replicam na vida cotidiana dos indivíduos, criando demandas e respostas às inseguranças, vivenciadas objetiva e subjetivamente, nas relações miúdas e gerais. As formas de reprodução social imprimem uma

nova dinâmica às relações sociais e reatualizam formas de poder.

Do ponto de vista da reprodução das relações de dominação, o sistema capitalista não se mantém sem reproduzir relações hierárquicas de poder entre os indivíduos nas microestruturas, no plano das relações interindividuais e da reprodução social, inclusive dentro da família. As hierarquias com potencial discriminatório, entre estas, as relações de violência contra crianças e adolescentes estão imbricadas em uma rede de relacionamentos dialéticos, profundamente afetados pelas características estruturais do sistema capitalista e dominação patriarcal.

O pensamento dominante no capitalismo contemporâneo - o neoliberalismo para Harvey (2006) - atingiu o mundo de forma muito violenta com reformas institucionais, destruindo estruturas e poderes institucionais existentes, alterando as relações e estruturas do trabalho, relações sociais, as políticas de proteção social, modos e hábitos de vida, modos de pensar, dentre outros. O papel do Estado, nestes termos, é criar e preservar as condições necessárias para que o quadro institucional reproduza o pensamento neoliberal nas práticas. Deve preocupar-se com a qualidade e integridade da moeda, acionar as funções militares de defesas da propriedade privada e apoiar o funcionamento livre dos mercados:

o neoliberalismo é uma teoria sobre práticas de política econômica que afirma que o bem estar humano pode ser bem mais promovido por meio da maximização das liberdades empresariais dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres e livre comércio (HARVEY, 2006, p. 2).

Para Wood (2014), o Estado-nação é o protagonista e propulsor das condições necessárias para a reprodução econômica do capital, dependendo dele para a sua expansão econômica e acumulação. Diferente das sociedades não capitalistas em que o poder econômico e o poder coercitivo eram exercidos por quem extraía o excedente, a coerção era facilmente identificável. Apenas no modo de produção capitalista, os dois momentos são separados: a extração da mais valia da força de trabalho realiza-se pelo capital, e a coerção que obriga o trabalhador a vender-se como mercadoria é exercida pelas funções de Estado.

O que torna possível o alcance econômico do capital com vistas à maior acumulação são as funções extraeconômicas dos Estados territoriais. O sistema capitalista depende desses arranjos para a sua expansão ilimitada de apropriação por meios puramente econômicos, separados da esfera política.

O capitalismo, pelas próprias contradições e natureza, é um sistema anárquico em que as leis do mercado colidem constantemente com a ordem social, com vistas a rompê-las. O Estado-nação, por intermédio da estrutura legal, institucional, apoiada no poder militar, e do judiciário, possibilita a sustentação da propriedade do capital, seu complexo aparelho contratual e transações financeiras. A dominação e os processos de expropriação são legitimados pelo Estado para proteger o capital e manter minimamente viva a população não proprietária para preservação do exército de reserva da força de trabalho.

Nessa direção, Wood (2014) ressalta que a globalização da economia necessita do Estado, pois as organizações multinacionais não possuem as competências necessárias para manter o sistema de propriedade e a ordem social, principalmente relacionadas à coerção e dominação. A forma política da globalização econômica é um sistema global de múltiplos Estados locais, estruturados em uma relação complexa de dominação e subordinação.

O imperialismo do capital global, sob a orientação neoliberal, subordina as economias dos Estados periféricos, abrem seus mercados para o capital imperial por meio de transformações sociais, como por exemplo, o empréstimo a esses países em condições desfavoráveis e rígidas, que submetem ao controle e pressão econômica as sociedades subordinadas. As instituições internacionais como o FMI e OMC regulam as finanças e o comércio global, ditando receitas econômicas que repercutem diretamente na exploração do trabalho e no desmonte da proteção social, aumentando os níveis de desigualdade. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2006 do Banco Mundial apresenta como meta a equidade, entendida como igualdade de oportunidades de forma que respeite as liberdades individuais e o papel do mercado na alocação de recursos.

O capital financeiro, para Iamamoto (2008), tem um caráter alienado de fetichização no capital que rende juros, representa a mera propriedade do capital como meio de apropriar-se do trabalho alheio, presente e futuro. Tem aparência superficial numa relação consigo próprio, como fonte independente de criação de valor, à margem do processo de produção, anulando o caráter antagonico frente ao trabalho.

A valorização do capital, neste sentido, necessita do desdobramento da taxa geral de lucro em figuras autônomas do lucro e do juro, personificada em uma classe de capitalistas proprietários de capital/dinheiro e capitalistas industriais. Juridicamente, distinguem-se e desempenham funções diferentes no processo de produção: um empresta e outro emprega o capital de forma produtiva (IAMAMOTO, 2008).

A expansão monopolista do capital provocou a fusão entre capital industrial e bancário, dando origem ao capital financeiro. A gestão desses monopólios converte-se em

dominação da oligarquia financeira que cresce com os lucros exponenciais, os empréstimos estatais, especulação das terras e outros mecanismos. Aumenta-se o lucro exportando capitais do centro à periferia do planeta, onde as condições de expropriação são maiores, e as matérias-primas, abundantes e baratas. Os imperialistas fazem a repartição do poder econômico e político, segundo seus interesses, entrelaçados com os monopólios do Estado-nação. Reitera-se a política colonialista do centro com a periferia, de subordinação política e de barbárie neoliberal.

O poder imperial do capital globalizado financeirizado, transferiu a riqueza entre classes sociais, categorias sociais e países, estando na raiz da flexibilização do trabalho, do acirramento das desigualdades e do desmonte dos sistemas de proteção social. Nesse cenário, conforme observa Pochmann (2014):

[..] a gradual alteração da estrutura social tornou-se cada vez mais compatível com a ascensão de uma economia desmaterializada, cuja a diferenciação das formas de ocupação fez crescer também as noções de *inside* (protegido) e de *outside* (desprotegido) no interior do próprio assalariamento (p.32).

O crescimento da dívida pública é outro elemento de acumulação do capital financeiro através dos fundos de investimento. As taxas de juros são maiores do que o produto interno bruto e desenvolvimento econômico. O aumento da dívida pública combina-se com a desigual distribuição de renda e a menor tributação das altas rendas, fazendo com que a maior carga tributária recaia sobre os trabalhadores.

Nesse contexto, o Estado endividado passou a depender do mercado financeiro, o que lhe retirou autonomia na formulação da política econômica. A base fiscal dos Estados nacionais foi afetada – dificuldade de ampliar a arrecadação de impostos, especialmente de multinacionais, carga tributária regressiva, penalizando os trabalhadores e as empresas de pequeno e médio porte, que têm menor capacidade de organização e pressão política sobre o governo.

Na contramão da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, a ofensiva neoliberal, nos moldes aqui enfocados, ganharam força nos governos civis de Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. Foi no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC - na década de 90, que o Estado seguiu as orientações do Consenso de Washington, privilegiando políticas monetárias, cambiais e fiscais, em detrimento das políticas sociais.

A reforma do Estado no Brasil, na década de 1990, resulta das relações internacionais ditadas pelas instituições financeiras que regulam as finanças e o comércio global, e organizam o novo padrão de produção e consumo. Os temas centrais das recomendações são cortes de gastos com os benefícios sociais (desfinanciamento das políticas sociais), programas de privatizações, políticas voltadas para a maior liberdade do capital, desregulamentação do mercado de trabalho, modificação das leis trabalhistas e previdenciárias, reforma fiscal e diminuição dos impostos sobre os rendimentos mais altos.

Pereira (2012) em análise a esses fatores, esclarece que a (contra)reforma do Estado desfigurou as conquistas constitucionais e o desmonte das bases de financiamento. A proteção social do Estado brasileiro, normatizada pela Constituição Federal (1988), não se estruturou como conjunto orgânico e integrado, como política concretizadora de direitos sociais universais.

É na junção dos fatores externos e das opções políticas internas que se encontra a racionalidade do processo de reforma do Estado brasileiro. No governo FHC, por meio da reforma do Estado – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), retoma-se o caminho de crescimento econômico, identificando a crise fiscal como sendo da administração pública, propondo então uma administração gerencial. Em vista desses aspectos, muitas das decisões tomadas foram de forma autoritária e centralizadora, ampliando o poder dos mercados.

A reforma democrática do Estado no Brasil, construída por meio da elaboração da Constituição Federal de 1988, foi questionada pela reforma liberal da década de 1990. Na década de 1980, houve um avanço das forças democráticas no país e a construção das bases legais para um Estado com responsabilidades sociais. Esta reforma já nasceu num contexto de contra-reformas neoliberais [...] que pregava exatamente o contrário: um Estado menor na área social e a ampliação do mercado e da iniciativa privada na sociedade (COSTA, 2006, p. 166).

A Doutrina da Proteção Integral e a Prioridade Absoluta são princípios fundamentais do Estatuto da Criança e do Adolescente, resultado das lutas democráticas da década de 80. Houve avanços no que tange ao conceito jurídico que estendeu a todas as crianças e adolescentes a cidadania como sujeitos portadores de direitos. Melhoraram-se alguns indicadores gerais, se comparados às décadas passadas, tais como: o acesso de crianças ao ensino fundamental, queda da taxa da mortalidade infantil, mobilização da sociedade no

enfrentamento das questões como o extermínio de crianças e adolescentes, violência intrafamiliar, a criação de Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares em vários municípios brasileiros.

Em relação à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, realizaram-se vários fóruns de discussão, reunindo pesquisadores, profissionais de diversas áreas e a sociedade, com o objetivo de fazer uma reflexão sobre os principais conceitos, metodologias de intervenção, construção de indicadores e avaliação das políticas públicas na área (LEAL; CÉSAR, 1998).

Em 1992, criou-se o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, consubstanciado por sete conferências nacionais sobre diferentes temas da política para a infância e adolescência, intensificado no processo da 8ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente em 2009. O tema central foi a discussão das diretrizes para a Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Plano Decenal com uma ampla participação da sociedade. Em 2011, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente elaborou a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes - 2011 a 2020 -, que se destina a todo segmento da infância e adolescência e não apenas para os “grupos vulneráveis”<sup>9</sup> (CONANDA, 2010).

O documento apresenta a situação da infância e adolescência, após 20 anos de vigência do Estatuto, com certo ufanismo, apontando

[...] um novo patamar de desenvolvimento econômico, social e ambiental, tanto no cenário nacional e internacional [...] o país foi alçado em 2010 à 8ª economia mundial posição que ocupa pela primeira vez desde 1998 no ranking mundial com o PIB (Produto Interno Bruto) medido em dólares. Com esse movimento o Brasil passou a ser a 2ª economia maior das Américas, atrás apenas dos EUA. [...] Ao mesmo tempo, vem crescendo o investimento público em políticas sociais (CONANDA, 2010, p.7).

Esse documento salienta que uma das metas do governo brasileiro, em relação ao primeiro objetivo do milênio, é de erradicação da pobreza extrema e da fome, a redução até 2015 do percentual das pessoas com renda inferior a um dólar per capita para um quarto do

---

<sup>9</sup> Grupos vulneráveis, segundo a Política Nacional de Assistência Social, “[...]decorrem da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros), e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminação etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras)” (BRASIL, 2004, p. 31).

vigente em 1990 (CONANDA, 2010).

Com relação ao atendimento às crianças e adolescentes com direitos violados e ameaçados, o Plano Decenal, após 20 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, refere que as violações ocorrem de forma significativa. Os casos mais recorrentes têm sido de violência doméstica e institucional, a violência sexual, a situação de rua, o trabalho infantil, a negação do direito à convivência familiar e a morbimortalidade por violência (CONANDA, 2010).

Em relação à violência contra criança e adolescentes, o CONANDA (2010) aponta como inépcia do sistema, o número insuficiente de Conselhos Tutelares com relação ao tamanho da população e por não serem atendidos os parâmetros para o seu funcionamento. Assim como aponta falhas na implementação dos Conselhos Tutelares, na formação, capacitação e infraestrutura para o seu trabalho.

Um dos indicadores avaliativos utilizados nesta pesquisa foi a “*qualidade do registro nos prontuários de atendimento*” do Conselho Tutelar. Verificou-se que não havia sistematização dos registros de atendimentos e/ou casos investigados e/ou acompanhados; os dados se encontravam em estado bruto. Os registros nos prontuários eram muito precários, sendo que em alguns registros não havia informações sobre dados de identificação e motivos que ocasionaram as denúncias, fatos que comprometeram a qualidade das informações coletadas. Nesse sentido, constatou-se que, dos 72 prontuários abertos nesse período, 16 prontuários foram descartados por insuficiência de registros. Outro aspecto verificado é que no ano de 2014, segundo os registros nos prontuários, foram atendidos 59 casos novos, representando (4,91%) casos por mês. Em comparação aos casos novos com registros no CREAS no mesmo período, que totalizaram 149 casos de violência contra crianças e adolescentes, perfazendo (12,41%) mês. Ademais, podem-se identificar algumas tendências com relação ao objeto pesquisado em comparação a outros estudos na área que referem a subnotificação dos registros de violência contra crianças e adolescentes pelos profissionais dos serviços de atendimento e a precária estrutura física e administrativa do Conselho Tutelar.

A fala deste sujeito é ilustrativa das condições insuficientes e inadequadas da estrutura de trabalho com relação ao espaço físico, recursos humanos e demanda excessiva, dificultando o atendimento às crianças, aos adolescentes e a suas famílias com dinâmicas de violência:

F.a(4) *Eu estou no conselho Tutelar há nove anos, eu posso dizer que nós já passamos por diversas sedes por diversas situações, uma hora tem carro, outra não tem carro para atendimento, aí precisa acionar carro do*

*atendimento da Prefeitura, mas não tinha motorista ou não tem carro e aí já foi, não conseguimos atender. Nós já passamos por diversas dificuldades, questão de material, de carro, de sede, de motorista.*

Segundo demonstra o CONANDA (2010) a invisibilidade com relação ao fenômeno da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, manifesta-se na subnotificação dos casos de violência que tem seu índice elevado. A subnotificação dos casos de violência também foi ressaltada neste estudo, conforme a fala deste sujeito:

*F.a(3) [...] o programa em si aqui, a gente não consegue articular, pois fica centrado na vigilância epidemiológica e nós já tentamos articulações com o CREAS para ser preenchido o SINAN de violência contra o idoso abandono familiar, negligência, maus tratos, mas as pessoas não preenchem. Então não temos um dado real aqui de toda essa demanda de violência.*

O Sistema Nacional de Agravos e Notificações – SINAN – é um sistema informatizado do Ministério da Saúde que é alimentado, principalmente, pela notificação e investigação de casos de doenças e agravos que constam da lista nacional de doenças de notificação compulsória (Portaria nº 1.271/2014). A assertiva vai ao encontro de achados de outras pesquisas nacionais a respeito do subdimensionamento dos casos de violência contra crianças e adolescentes.

Segundo observam Gonçalves e Ferreira (2002) e Ramos e Teodoro (2012), em pesquisas realizadas sobre a notificação de violência contra crianças e adolescentes, referem que a subnotificação da violência é uma realidade no Brasil. Contribuem para esse fato, as dificuldades dos profissionais em adotá-la como conduta padrão pela falta de capacitação e qualificação em identificar os sinais de violência nos casos atendidos; insuficiência de informações básicas que permitam um mínimo de acurácia; a cultura patriarcal da sociedade brasileira que dificulta intervenções que confrontem o discurso de pais e responsáveis, tidas como intrusivas e ofensivas à figura de autoridade (a violência é vista como prática educativa); a ameaça do agressor aos profissionais é um argumento invocado, com certa frequência por eles, para justificar a não-notificação dos casos de violência, embora ela se direcione ao familiar que faz a denúncia; a sobrecarga de trabalho e a precariedade dos Conselhos Tutelares têm sido obstáculos importantes para a notificação e acompanhamento dos casos; descrença no poder público e na real possibilidade de intervenção nesses casos; falta de suporte para realizar um atendimento mais aprofundado frente à complexidade dos casos.

A identificação e intervenção pelos profissionais nas situações de violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes condizentes com os preceitos do ECA pressupõe

um arcabouço teórico-metodológico e um corpo técnico devidamente qualificado e quantitativamente bem dimensionado face às demandas existentes em cada território. Neste estudo, destaca-se a ausência dessa formação:

*F.a(3) [...] me assusta a falta de entendimento das agentes comunitárias de saúde, das técnicas de enfermagem, das enfermeiras da falta de entendimento do que é o Estatuto, que tem inúmeras partes que estão dentro do cartão de vacinação e hoje temos muitos instrumentos informativos[...]. Nós temos alguns protocolos em relação ao planejamento familiar que, nós estamos trabalhando e é um programa que a gente dá conta daquele material que nós trabalhamos com as gestantes.*

A adequada qualificação possibilita entender que a violência contra crianças e adolescentes é subdimensionada com relação a sua magnitude, distribuição e gravidade, porque impera a lei do silêncio, do medo, dos tabus e preconceitos que existem na cultura patriarcal e adultocêntrica<sup>10</sup> da sociedade. O segredo familiar está envolto em relações complexas, pois a violência ocorre, majoritariamente, entre as pessoas próximas das vítimas, consanguíneas e de afeto, vinculando a sua ação, ao mesmo tempo, como algo positivo e de amedrontamento, muitas vezes, com o consentimento de outros membros da família, que nesse caso, apresenta-se como um sistema fechado e articulado. Neste sentido, crianças e adolescentes vitimizados<sup>11</sup> são traumatizados, reprimem falar sobre o assunto pelo medo da punição/revitimização (FALEIROS, 1998; GUERRA, 2005; AZEVEDO; GUERRA, 2007).

A convivência familiar e comunitária constitui-se em um dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. A Constituição Federal rompe com a concepção histórica da institucionalização. O abrigo é uma medida de proteção a ser adotada somente em casos excepcionais e por um período breve. As situações de pobreza ou fragilização dos vínculos familiares devem ser enfrentadas, tendo como diretriz a proteção à família. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes aponta como prioridade o cofinanciamento pelo SUAS de serviços de famílias acolhedoras, o reordenamento de abrigos, o apoio sociofamiliar com vista à reintegração de crianças e adolescentes abrigados e o fortalecimento do papel protetivo familiar para evitar medidas de institucionalização (CONANDA, 2010).

Verifica-se na fala a seguir que o sujeito pontua as contradições entre os conceitos

---

<sup>10</sup> A vitimização de crianças e adolescentes é um processo transversal, de modo que corta verticalmente a sociedade. Manifesta-se nas relações hierárquicas adultocêntricas, assentadas no pressuposto do poder do adulto sobre a criança/adolescente. “[...] é uma forma de aprisionar a vontade e o desejo da criança, submetê-la, ao poder do adulto, a fim de coagi-la a satisfazer os interesses, as expectativas ou as paixões deste” (AZEVEDO E GUERRA, 2007, p. 35).

<sup>11</sup> Idem ao 7.

fundantes das normas legais e a sua operacionalização:

*F.a(5) O estatuto eu acho que é muito pertinente no que ele produziu e no que ele nos atende, mas ele por si só acaba às vezes fazendo com que a gente tenha que institucionalizar jovens e ter medidas protetivas, as quais eu sou um pouco contrária, que é botar quem está sofrendo guardado, botar em instituições ou conter.*

Embora se verifiquem nas falas dos sujeitos entrevistados distorções e pouca compreensão quanto aos conteúdos presentes nas legislações orientadoras das ações na área, o sujeito a seguir elenca argumentos interpretativos em acordo com a proteção integral de caráter universalizante, a qual expressa o movimento contraditório do real na esfera pública que ora conserva as marcas fundantes, ora aponta para mudanças de paradigma:

*F.a(4) [...] a gente sempre preza que a criança esteja no convívio da família [...] direito a ter um lar saudável, que ela tenha direito a educação, direito a saúde, que ela possa seguir esse caminho sabendo o que é cada um desses direitos, que ela possa ter acesso a isso porque a gente sabe que tem crianças e adolescentes que ainda são muito maltratados, digamos assim pela família e pela sociedade. E a gente sempre tem que estar sempre de olhos bem abertos e a gente sempre conta com a rede de proteção.*

Segundo refere o CONANDA (2010), houve um avanço expressivo na área com a elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, aprovada pelo CONANDA e CNAS em 2006. Destacaram-se como medidas inovadoras, a implantação do Cadastro Nacional da Adoção pelo Conselho Nacional de Justiça em 2008, o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas – Módulos Crianças e Adolescentes implantados pelo Ministério da Justiça e Secretaria de Direitos Humanos em 2009. O documento previa, também, um mutirão do judiciário para fiscalizar os programas de acolhimento institucional para verificar a consonância com a legislação vigente e as diretrizes do Plano Nacional.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como obrigatoriedade na gestão de políticas públicas sociais os Conselhos paritários de caráter autônomo e permanente. Instância colegiada, composta por representação do governo e sociedade que devem acompanhar o desempenho das políticas e propor mudanças. Os Conselhos de Direitos, de acordo com o CONANDA (2010), encontram-se implantados em 5.084 municípios, perfazendo (91,4%). A região com mais elevada implantação é o Sul com (94,7%), seguido pelo Sudeste (93,7%) e norte (84,4%). Os municípios menores, de até 5 mil habitantes, se comparados aos 40 municípios com até 500 mil habitantes, apresentam porcentagens maiores de implantação. Todavia, ainda se encontram municípios em que tais conselhos apresentam caráter consultivo

e não deliberativo.

A Pesquisa realizada em 2006 pelo CONANDA e SDH sinaliza que a grande maioria dos conselhos têm estrutura bastante precária para o desempenho de suas atividades, tanto administrativas, quanto locais adequados para seu funcionamento. Os conselheiros apresentam dificuldades para o exercício de suas atribuições, especialmente com relação à gestão do fundo, compreensão do orçamento, diagnóstico da realidade e planejamento.

Nessa direção, o CMDCA em Canela/RS apresenta falhas na estrutura para cumprir com suas prerrogativas legais conforme a assertiva deste sujeito:

*F.b(6) A nossa estrutura é muito precária do COMDCA e de outros conselhos, porque também, sou presidente do conselho municipal de assistência social (o sujeito é vice-presidente) do COMDCA, vejo também o conselho do idoso que eu acompanho, e outros conselhos de direito de saúde, educação. Eu tenho colegas que estão em outros conselhos e nós conversamos e não é um conselho, é todos os conselhos, que nos transmite a ideia de que o governo tem os conselhos por obrigação, que senão tiver conselhos, podem perder recurso.*

As dificuldades materiais, políticas e organizacionais dos conselhos decorrem das políticas neoliberais em curso e das relações clientelistas e patrimonialistas que atravessaram a constituição do Estado brasileiro. Neste sentido, Sales (2006, p. 221), ao retratar o descaso governamental pelas instâncias de participação e controle social, ressalta “o viés conservador e autoritário da cultura política brasileira, o qual historicamente sempre concebeu o exercício de poder de forma centralizadora e personalista”.

No percurso deste estudo avaliativo, constatou-se que não existe diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre o perfil das violações dos direitos da criança e do adolescente no município em questão. O COMDCA entende que esta é uma necessidade para o conhecimento das condições de vida deste segmento, conforme a fala a seguir:

*F.b(9) A gente já tem aprovado e veio para nós e está no fundo, para fazer um diagnóstico do nosso município. E a partir deste diagnóstico a gente pretende ter palpável o que temos empiricamente. Acho que os problemas estão nas vilas, e a gora a gente vai numerar, então é um superproblema que temos, mas queremos saber que nome ele tem.*

O diagnóstico é um importante instrumento para o bom funcionamento dos conselhos, pois é a partir dele que se poderão elencar as prioridades de investimento público destinado à infância e adolescência, conforme prevê o Art.70 e Inciso III do ECA (1990). O aporte de recursos para essa finalidade no município foi obtido por intermédio de projeto encaminhado e selecionado à Fundação RGE. Essa é única ação em andamento pelo

COMDCA com recurso destinado ao FMDCA que poderá ser um disparador importante no enfrentamento da violência intrafamiliar, a depender da fundamentação teórica e competência técnica na implementação da execução da ação, sem data prevista para acontecer.

O CONANDA (2010) também sinaliza que a dificuldade da gestão dessa política está relacionada à extensão geográfica do país e às desigualdades brasileiras: dos (61,5) milhões de crianças e adolescentes, um terço vive nessas condições; a incipiente trajetória democrática brasileira na implantação de conselhos paritários, no planejamento e definição orçamentária; a centralidade da política para a infância e adolescência na área da assistência social, a coordenação definida pelo Governo Federal na área dos Direitos Humanos não tem repercussão nas demais esferas do governo e contam com quadro de pessoal reduzido.

Entre as referências positivas, estão a criação da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e a intersetorialidade no governo federal. Todavia, os investimentos são escassos e descontínuos para a gestão da informação e conhecimento, embora se avalie como positiva a implantação do Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 2009, área técnica da Secretaria de Direitos Humanos que desenvolve ações de qualificação dos processos e instrumentos de gestão em direitos da criança e do adolescente.

O Brasil vive um processo histórico denominado de desenvolvimentismo (PEREIRA, 2012) ou neodesenvolvimentismo (ALVES, 2014) que se caracteriza por um modelo de desenvolvimento capitalista que não rompe com o neoliberalismo, continua com a política de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado iniciada nos governos anteriores. No entanto, combina financeirização do capital, crescimento econômico e políticas sociais compensatórias.

Os avanços dos indicadores sociais no país, especialmente relacionadas às políticas sociais compensatórias e focalizadas na extrema pobreza, compõem o novo projeto de capitalismo no Brasil que, para Alves (2014, p. 136):

busca apenas construir um novo patamar de acumulação de capital que permita, ao mesmo tempo, redistribuir renda, ampliar o mercado de consumo e instaurar suportes sociais mínimos de existência para a classe trabalhadora pobre, aumentando o gasto social do Estado nos limites do orçamento público, comprometido com o pagamento da dívida interna.

As desigualdades sociais que marcaram a sociedade autoritária brasileira permanecem

inalteradas, porém, com uma nova roupagem. Captura a subjetividade das classes subalternas na manutenção da hegemonia burguesa do bloco que está no poder. Para Braga (*apud* PEREIRA, 2012)

o governo Lula adotou uma postura ambígua: optou pela continuidade da herança recebida, mas sem descurar da incorporação de parte das reivindicações dos ‘de baixo’ com a bem orquestrada reação ao subversivismo esporádico das massas, representado pelo transformismo de grupos inteiros (p.744).

A incorporação de demandas populares, ao mesmo tempo em que responde ao processo contraditório e dialético que se reveste o Estado, é uma estratégia do bloco hegemônico que está no poder, para ampliar a rede de socialização de ideias pela coesão social. Articulando crescimento econômico, inclusive ostentando no discurso político estar no BRICS<sup>12</sup>, como um dos países emergentes, combate a pobreza, conservando e modernizando a ordem capitalista.

A opção da proteção social em curso no país utiliza como estratégia a focalização, centrada nas situações de emergências à pobreza, desconfigurando novamente as conquistas que historicamente se materializaram formalmente na Constituição Federal de 1988 e o ECA (1990). Portanto, opõe-se aos direitos universais e promove a mercantilização dos serviços essenciais no campo das políticas sociais básicas.

Para Pereira (2012), essa focalização tem contornos moralizantes de autorresponsabilização dos indivíduos pela condição em que se encontram e revelam-se autoritários e punitivos.

As práticas punitivas aos pais ou responsáveis ensejadas e o sentimento de impunidade contidas na fala deste sujeito, estão relacionadas ao viés autoritário da sociedade brasileira que se reatualiza na autorresponsabilização dos indivíduos e famílias. A falta de compreensão quanto aos princípios doutrinários do ECA (1990) é recorrente nesta pesquisa, assim como outros referenciais teóricos e técnicos na área dos direitos humanos de crianças e adolescentes, ocasionando distorções do seu conteúdo:

*F.a(4) [...] mas se a gente usar as leis previstas no ECA em que os pais são*

---

<sup>12</sup> “BRICS” é um acrônimo formado pelas primeiras letras dos quatro países fundadores do bloco das atuais nações ditas emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China. Recentemente essa sigla ganhou um S (Brics), referente à África do Sul, que mais tarde foi incluída nesse bloco.

*multados com valores eles não vão ter dinheiro para pagar.[...] mas não precisa pagar em dinheiro, mas eles têm que ver que estão errados, então que seja punido de outra forma. Mas, a gente tem pais que usaram de violência contra os filhos, em que hoje as crianças pagam pelos erros dos pais em abrigos e nós sabemos que os pais estão vivendo numa boa, sem punição, sem nada*

Assim, existem diferentes formas e concepções que perpassam a formulação e execução das políticas públicas: as que promovem práticas de proteção e emancipação ou que reforçam a lógica do controle do Estado, que reitera práticas disciplinadoras presentes na história brasileira (MIOTO, 2010).

A concepção neoliberal em curso (des)responsabiliza o Estado pela proteção social universalista e recai sobre os indivíduos e sua família a provisão da proteção social, a qual se denomina de neoliberalismo familiarista. Nesse contexto, a provisão familiar apenas é possível através da renda que os indivíduos obtêm no mercado, sendo ela que determina a qualidade de vida e o acesso a bens e serviços, aguçando e reproduzindo as desigualdades entre as classes sociais.

A supervalorização da família, nas políticas sociais públicas, responde ao ideário neoliberal em escala global que se configura de diferentes formas a depender da estrutura econômica e social. Nos países com fortes componentes sociais desiguais de caráter estrutural, a proteção social tem caráter familiarista, especialmente orientados pelos organismos internacionais, que direcionam as políticas sociais com base nos critérios da focalização, privatização e da participação da sociedade civil na execução de programas sociais. Nessa concepção, há o incremento da família como centro da proteção social, responsabilizando-a pelo seu bem-estar, reativa práticas disciplinadoras dos séculos passados, principalmente com relação às famílias pobres.

Nessa direção, Miotto (2008) alerta que, contraditoriamente à constituição do direito, a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes poderá perversamente ser utilizada para uma maior responsabilização da família, repassando à sociedade civil o compromisso pela execução de serviços e programas que são de primazia constitucional do Estado.

Para compreender a proteção social destinada a crianças e adolescentes no Estado brasileiro após a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, é imprescindível situá-la a partir das transformações operadas no capitalismo mundial sob a hegemonia neoliberal e o seu rebatimento no país, que resultou na contrarreforma do Estado e no neodesenvolvimentismo, fase atual do capitalismo no Brasil. As desigualdades que presidem o processo de

desenvolvimento brasileiro têm sido uma das suas particularidades, onde o moderno se constrói através do arcaico, sob novas roupagens, mas mantém o elo com o passado. O desenvolvimentismo possibilitou a inclusão de demandas populares, legítimas do povo brasileiro, mas sem alterar o hiato da desigualdade social e os padrões de acumulação do capital.

A história não é apenas contada, mas escrita em um contínuo em que sempre existe a possibilidade de se alterar o presente e o futuro. A história das políticas sociais públicas de atenção às crianças e adolescentes no Brasil inscreveram-se em diversas conjunturas sociais, culturais, econômicas e políticas no movimento que não é linear, mas contraditório e expressaram conflitos estruturais de nossa sociedade que tem traços autoritários e verticalizados. A violência contra crianças e adolescentes expressa essa raiz matrizadora da formação socioeconômica da sociedade brasileira.

As iniciativas de mudanças socioculturais e estruturais, quando postas isoladas da luta pela emancipação humana, ficam apenas na aparência dos fenômenos e são insuficientes e fragmentadas, haja vista a atual fase do capitalismo brasileiro. Apesar dos movimentos e lutas pelos direitos de crianças e adolescentes, do empenho em alterar o quadro de violência e opressão, as violações de direitos humanos são inerentes ao modo de produção capitalista e patriarcado. Apenas será possível a superação pela extinção das raízes que as produzem.

No entanto, a proteção social, no modo de produção capitalista, a depender da correlação de forças, poderá ser um instrumento importante para expandir os direitos humanos, bem como também servir ao capital. Entende-se que alguns elementos são fundamentais para se adensar a questão: o grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevaletentes, o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais e as lutas de classes nos contextos sócio-históricos. A proteção Integral a todas as crianças e adolescentes e uma vida sem violência está posta na agenda coletiva para a construção na sociedade brasileira.

Neste prisma, a violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes na perspectiva aqui adotada está inscrita no domínio da cultura e estrutura, onde a produção e reprodução da violência tem matrizes sociais e históricas. O próximo capítulo contextualizará tais aspectos com a finalidade de compreender a vitimização deste segmento social no país.

### 3 A VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: CONCEITOS, SENTIDOS E SIGNIFICADOS DAS PRÁTICAS SOCIAIS NA FAMÍLIA E ESFERA PÚBLICA

*Eles se encontram no cais do porto, pelas calçadas  
Fazem biscates pelos mercados, pelas esquinas  
Carregam lixo, vendem revistas, juntam baganas  
E são pingentes das avenidas da capital  
Eles se escondem pelos botecos entre os cortiços  
E pra esquecerem contam bravatas, velhas histórias  
E então, são tragos, muitos estragos, por toda a noite  
Olhos abertos, o longe é perto, o que vale é o sonho  
Sopram ventos desgarrados, por toda a noite  
Viram copos, viram mundos  
Mas o que foi nunca mais será...  
Mário Barbará<sup>13</sup>*

O presente capítulo tem como escopo situar a violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes como expressão das relações de dominação social e cultural que se replicam no cotidiano das famílias e vitimizam esse segmento social. Além disso, buscou-se um arcabouço teórico crítico para a compreensão do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no enfrentamento dessa questão e no delineamento das políticas sociais públicas no contexto atual. Os dados empíricos e subjetivos dialogam com as teorias, evidenciando as contradições, avanços e recuos na consolidação dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

#### 3.1 Por que crianças e adolescentes são maltratados? Explicações teóricas para a prática da violência contra crianças e adolescentes

A compreensão da ocorrência de maus tratos contra crianças e adolescentes é uma tarefa complexa que apresenta várias vertentes teóricas e explicativas quanto ao fenômeno. A compreensão e problematização quanto aos modelos e concepções teóricas utilizadas pelos serviços que atendem tais demandas são de fundamental importância para o enfrentamento da

---

<sup>13</sup> BARBARÁ, Mário. *Desgarrados*. 1981.

questão. As pesquisas na área são analisadas a partir dessas pluralidades, enfocando aspectos da realidade de acordo com modelos teóricos que explicam a prática dos maus tratos, sendo usualmente os mais utilizados: reprodução das experiências de violência; desajustes familiares e psíquicos; alcoolismo e outras drogas; e a ordem macroestrutural e cultural. (GOMES; DESLANDES; VEIGA; BHERING; SANTOS, 2002).

O modelo de *reprodução das experiências de violência intrafamiliar vividas durante a infância* está ancorado na lógica de que crianças vitimizadas pela violência intrafamiliar se tornam adultos agressores, ou seja, os pais reproduzem os modelos de educação apreendidos na infância, por terem sofrido os mesmos tipos de violência. Os argumentos que compõem esse modelo reprodutivo estão fundamentados na abordagem psicológica. Neste enfoque, os fatores emocionais e ambientais moldam a personalidade dos membros do grupo familiar e comporiam o universo de vivências que seriam reproduzidas. Essa perspectiva tem um cunho determinista, não levando em consideração aspectos estruturais e históricos que interferem nas relações familiares que ampliam a compreensão da violência.

Outra explicação recorrente aos maus tratos na infância relaciona-se à *violência associada aos desajustes familiares, psíquicos, alcoolismo e outras drogas*. Centra-se nas características individuais e de personalidade do agressor, cuja natureza ‘psicopatológica’ e de doenças mentais predispõe ao comportamento violento. Nesse modelo, a explicação é construída com base na análise psicológica do agressor. Para Deslandes (1994), as classificações psicopatológicas do agressor para retratar condutas ‘antissociais’ (categoria jurídica descrita na criminologia na década de 30) e ‘distúrbio de comportamento’ (categoria psiquiátrica da CID 10) da OMS (1995) são uma justaposição de conceitos jurídicos penais e psiquiátricos, revelando-se mais como um julgamento moral do que como uma classificação científica.

A ‘desestruturação familiar’ ou ‘disfuncionalidade familiar’ de cariz funcionalista tem um forte componente ideológico de criminalização das famílias que se diferenciam do modelo nuclear<sup>14</sup>. As classes populares, nessa perspectiva, carregam o estigma da culpa, da suspeita e da incriminalização permanente. A literatura especializada aponta para o fato de que a violência intrafamiliar assume diversas formas e atinge todas as classes sociais. A assertiva

---

<sup>14</sup> “[...] modelo de família ocidental, branca, anglo-saxã, predominantemente na década de 60 e 70, era baseado em um casamento monogâmico estável e em papéis rigorosamente definidos entre os cônjuges. Este modelo de família nuclear, no entanto, nunca foi o mais característico entre as classes populares brasileiras. Assim as famílias de origens étnicas distintas, sem propriedade, e organizadas a partir de outros desenhos e estratégias seriam classificadas como ‘desestruturadas’ ou ‘disfuncionais’.” (DESLANDES; BARCINSKI, 2010).

desconstrói os mitos das famílias ‘desestruturadas’ e pertencentes às famílias subalternas (CHAUÍ, 2007; DESLANDES; BARCINSKI, 2010).

O alcoolismo é apontado na literatura como explicação da ocorrência de maus tratos cometidos contra crianças e adolescentes. Autores, como Gomes (2002), associa a questão do alcoolismo a fatores psicológicos. Os pesquisadores que utilizam esses modelos explicativos apontam que o álcool é uma substância que altera o comportamento e desencadeia a violência.

Contudo, Minayo e Deslandes (1998) problematizam a questão, relativizando as evidências empíricas de pesquisas na área, por não ser possível discernir se o uso de drogas, entre estas, o álcool, potencializam comportamentos violentos, ou se é, por si, um fator causador de condutas violentas.

A concepção teórica explicativa dos maus tratos de crianças e adolescentes, para além de uma compreensão mecânica da realidade, busca abranger a macroestrutura, incorporando aspectos econômicos, sociais, culturais e históricos, a desigualdade e a dominação. Nessa compreensão, a violência não faz parte da natureza humana e não tem raízes biológicas centradas unicamente nas características individuais. Trata-se de um fenômeno complexo que se replica nas relações miúdas e cotidianas, com graves consequências nas singularidades dos indivíduos, mas suas causas relacionam-se à vida em sociedade. A história da violência contra a criança acompanha a história das relações sociais, e, sobretudo, familiares (ARIÉS, 1981). Nesse viés, a violência decorre de processos históricos, sociais e culturais, podendo ser controlada e erradicada, a depender das relações sociais em cena (MINAYO, 1994; SAFFIOTI, 2001; AZEVEDO; GUERRA, 2007; CHAUÍ, 2007).

Segundo esclarecem Azevedo e Guerra (2000), existe um modelo explicativo dominante na área da violência contra crianças e adolescentes denominado “modelo interativo ou multicausal” ancorado na Teoria Sistêmica, sendo seus principais pressupostos:

1. As forças ambientais, as características do agressor e as características da criança ou adolescente vítima atuam de maneira dinâmica e recíproca neste processo;
2. Segundo o modelo ecológico-ecossistêmico<sup>15</sup> de Bronfenbrenner (1979), a realidade familiar, a realidade social, econômica e cultural estão organizadas

---

<sup>15</sup> [...] Urie Bronfenbrenner é um dos principais autores que postula a visão ecossistêmica e destaca-se em seu ponto de vista a idéia de uma interdependência de processos múltiplos na compreensão do desenvolvimento humano. O modelo ecológico proposto por Bronfenbrenner traz a representação de uma inter-relação entre a subestrutura sistêmica, caracterizando vários níveis de influência sobre a pessoa em desenvolvimento (ZAMBERLAM; BIASOLI-ALVES, 1996 *apud* MOLINARI; SILVA; CREPALDI, 2005).

como um todo articulado e como um sistema, composto por diferentes subsistemas que se articulam entre si de maneira dinâmica;

3. Segundo Belsky<sup>16</sup> (1980), os maus-tratos infantis resultam da determinação de maneira múltipla de forças que atuam na família, no indivíduo, na comunidade e na cultura em que este indivíduo e a família estão inseridos;
4. Representa uma tentativa de superação dos modelos unidimensionais<sup>17</sup>.

Esse modelo teórico é hegemônico mundialmente na explicação dos maus tratos contra crianças e adolescentes, influenciando análises sobre o tema no Brasil, e objetiva superar o empirismo unidimensional. No entanto, Azevedo e Guerra (2010) alertam que esse modelo utiliza o mesmo marco referencial unicausal, denominado empírico-analítico, que incidem em críticas quanto a sua lógica interna, por apenas descrever uma realidade (fotografá-la), desconsiderando o conflito, o caráter dinâmico e histórico da mesma:

a concepção de causalidade privilegiada escora-se na “lei da interdependência universal”, a qual além de postular uma inter-relação entre todos os elementos, destruidora do sentido de direção, ignora que causa e efeito são momentos da conexão recíproca entre fenômenos e enquanto tal contingentes e históricos. Além disso, incorpora uma postura positivista de abordagem, herdada das ciências naturais, que acaba exigindo a fragmentação da realidade em fatores e variáveis definidos operacionalmente e qualificáveis para fins de observação empírica e objetivamente (p. 45).

Azevedo e Guerra (2000) ressaltam que tal explicação deixa de enfatizar, na relação de vitimização, a importância da concreticidade que estabelece a relação sujeito/objeto para a compreensão do fenômeno da violência nas relações humanas. Outro aspecto focado pelas autoras sobre a teoria multicausal e unidimensional refere-se aos seguintes pressupostos:

---

<sup>16</sup> [...] Belsky propõe um modelo que visa a integrar diferentes contextos (plano individual, familiar, comunitário e cultural) nos quais o indivíduo e a família estão situados) relacionados à ocorrência dos maus tratos infantis, propondo um modelo de análise alicerçado em quatro níveis: o desenvolvimento ontogenético, microsistema, macrosistema e exossistema. [...] o desenvolvimento ontogenético considera a herança que os pais abusadores trazem consigo para a situação familiar e para o desempenho do papel parental (MB SEI – TESES/USP, 2004, p. 25).

<sup>17</sup> [...] Os modelos unidimensionais estão ancorados nos pressupostos deterministas da causalidade linear, cujo componente desencadeador da violência ou abuso infantojuvenil seria o desvio (ou doença) de natureza individual (modelo psicopatológico ou social (modelo social), incidente nos ou sobre os pais agressores (AZEVEDO; GUERRA, 2000, p. 43).

assenta numa noção de homem enquanto conglomerado de variáveis capaz de ser controlado heteronomamente por quem “decifrar” corretamente a interação de fatores. Com isso, deixa a parte, a idéia de que o homem, enquanto histórico e social, é parcialmente determinado, mas é também criador de mundos e transformando realidades, visão essa que só uma perspectiva crítica permitirá resgatar (p.45).

A teoria crítica explicativa da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, servirá de compreensão desse fenômeno nesta dissertação, que considera os maus tratos que atingem crianças e adolescentes cometidas por seus pais, membros da família extensa ou responsáveis, reveladores de uma transgressão de poder dos adultos que imbricada em relações dialéticas mais amplas e complexas.

A tolerância social para com o fenômeno da violência na sociedade brasileira, para Chauí (2007), resulta do “mito da não-violência” que opera em antinomias, com tensões e contradições que não podem ser resolvidas sem uma profunda transformação da sociedade. Cristaliza-se em crenças que são interiorizadas e não são percebidas como tal e tidas não como explicação da realidade, mas a própria realidade que invisibiliza as causas da violência. As explicações empiristas da violência contra crianças e adolescentes, descontextualizadas dos elementos históricos e estruturais que as produzem, reiteram não apenas um simples pensamento, mas formas de ação, que reforçam valores e ideias que, atualizam e autoconservam as relações de dominação.

A violência, conforme observa Chauí (1985), é a ação que trata o ser humano não como sujeito, mas como objeto. Há violência quando uma diferença é transformada e tratada como desigualdade, e está em relação de hierarquia, mando e obediência. Na situação de violência, o dominado interioriza a vontade e a ação alheia, perdendo autonomia, sem, entretanto, reconhecê-lo, por efeito da alienação.

A vitimização de crianças e adolescentes, para Saffioti (2007), atinge transversalmente todas as classes sociais e, verticalmente, a sociedade. Os processos de dominação-exploração entre as classes não se constituem no único processo estruturador das relações sociais. Na sociedade ocidental em geral e na brasileira em especial, pelas características da formação social autoritária e escravista, estão presentes três sistemas que se articulam e apresentam uma relação contraditória e antagônica: patriarcado, racismo/étnico e capitalismo. No entanto, entre os adultos e as crianças/adolescentes, não há propriamente contradições, mas uma relação hierárquica de poder destinado a socializar a criança e transformá-la em sua imagem e semelhança.

### **3.2 Violência Intrafamiliar: expressão social das relações de dominação que vitimizam crianças e adolescentes**

A construção social da Infância resulta de processos históricos que embasaram diferentes concepções e práticas com relação a ela na família, na sociedade e no Estado. Portanto, esse conceito transcende a situação individualizante do termo criança para remontar as diferentes mudanças históricas e culturais que caracterizam a construção social do olhar dispensado a esses sujeitos pela humanidade (ARÏES, 1981).

Segundo demonstra Arïes (1981), por volta do século XII, a iconografia medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la. Essa ausência não se devia apenas à incompetência ou falta de habilidade, mas era provável que não tinha espaço para a criança naquele momento da história.

A concepção da infância encontra-se em interação com outras estruturas, afetada pelos processos de mudança da sociedade, sendo também influenciada por ela. Nesse sentido, a percepção e o entendimento quanto à infância sofrem mudanças importantes, refletindo-se diretamente no relacionamento que se estabelece entre a criança e o adulto, nos âmbitos familiar, social e jurídico.

Com as transformações ocorridas nas esferas econômica, política e social no século XIX e o advento da industrialização, o conceito de infância adquire novos significados e dimensão social. “A criança deixa de ser ‘objeto’ de interesse, preocupação e ação do âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado” (RIZZINI, 2008, p. 23).

Nessa ótica, o interesse pela infância e a “conservação das crianças” enseja em si uma função econômica e ideológica, acompanhada pelo desenvolvimento da ciência positiva<sup>18</sup>. A criança deixa de ocupar uma posição secundária na família e sociedade, e torna-se um importante patrimônio na produção econômica capitalista (DONZELOT, 1986).

De acordo com Donzolet (1986), no século XVIII os médicos já identificavam a violência intrafamiliar por intermédio de sua intervenção junto às crianças de famílias burguesas, orientando as mães sobre os casos de epidemiologia e maus tratos.

---

<sup>18</sup> A ciência positiva é uma teoria que desenvolveu na esfera política os princípios da democracia liberal e o individualismo. Considera a realidade formada como partes isoladas e fatos que podem ser observados, não se interessando pelas causas dos fenômenos. O que interessa à ciência positiva é estabelecer como se produzem as relações entre os fatos (TRIVINOS, 1987).

A prática, na idade média, de abandonar os filhos, ou não lhes dispensar cuidados, passa a ser altamente condenável e não mais tolerada. Especialmente, o abandono da ordem moral, vinculada aos pobres, deverá ser combatido, pois a ela estão associadas consequências indesejáveis para a sociedade, como a “vadiagem, mendicância” e outros comportamentos associados à criminalidade.

A violência contra crianças e adolescentes, no âmbito familiar, amplia-se para a esfera pública no final do século XIX e início do século XX através da institucionalização da “disciplina” na educação, sendo o conceito de disciplina entendido como repressão, controle e punição das crianças. Dessa forma, a violência perpassa as relações familiares e socioinstitucionais.

Nessa perspectiva, a educação, as práticas filantrópicas e de saúde (higienista) e jurídica tornam-se instrumentos de controle, punição e disciplina, potencializando a violência já existente no âmbito familiar e institucional.

A violência contra crianças e adolescentes é expressão de processos históricos associados a estruturas simbólicas e culturais que durante séculos não tiveram visibilidade. O desrespeito aos seus direitos humanos acompanha a trajetória da humanidade. Conhecer a posição ocupada pela criança ao longo da história, dentro e fora da família, torna-se imprescindível para compreender os processos de dominação e violência a que estão sujeitas.

As explicações deterministas de atributos negativos pessoais ou familiares para explicar os maus tratos contra crianças e adolescentes, descontextualizados da estrutura social que fornece os elementos para socializar e transmitir padrões de condutas e comportamentos dos adultos às novas gerações, reproduzem práticas meramente punitivas e disciplinadoras. O contexto de extrema vulnerabilidade social e resquícios da cultura patriarcal presentes sugerem que as estratégias dos sujeitos entrevistados para lidar com os desafios advindos da educação e desenvolvimento dos seus filhos reatualizam e naturalizam hierarquias na vida cotidiana que reproduzem a matriz residual das relações de dominação. Os conteúdos a seguir ilustram tais evidências:

*F.c (1) Quando eu era criança minha mãe dava mais atenção para os mais novos, eu que era a mais velha ficava de lado, apanhava pelas coisas que os mais novos faziam de errado. Se os outros ganhavam uma roupa nova, minha mãe dizia ‘tu quer? vai trabalhar’. A minha infância e minha adolescência não foram fáceis, eu não nego que errei em ter batido nos meus filhos.*

A violência contra crianças e adolescentes alcançou maior visibilidade a partir da década de noventa, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a

Doutrina Jurídica da Proteção Integral. De acordo com a doutrina, crianças e adolescentes são sujeitos de direitos; não são seres incapazes, adultos em miniatura ou objetos de obediência e controle. A visibilidade manifesta-se em reportagens, fóruns, debates e pesquisas na área.

Por ocasião dos 22 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLASCO) e o Centro Brasileiro de Estudos Latino-americanos (CEBELA) divulgaram o Mapa da Violência contra crianças e adolescentes no Brasil (WAISELFISZ, 2012).

As fontes utilizadas para a realização do estudo foram o Sistema de Informações de Mortalidade Infantil, com dados de 1980 até 2010, e o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) com dados do ano de 2011, ambas as fontes do Ministério da Saúde. Além do Sistema de Informações Estatísticas da Organização Mundial da Saúde (OMS) para as análises internacionais (WAISELFISZ, 2012).

O Mapa da Violência traça um amplo panorama da evolução da violência dirigida contra crianças e adolescentes nas últimas três décadas até 2010. Nesse período, morreram 608.492 crianças e adolescentes por causas externas, violências e acidentes, considerados evitáveis tanto pela OMS como pelo Ministério da Saúde. Destas mortes, 176.043 foram tipificadas como homicídios, e metade delas, 84.846, ocorreram na última década. A gravidade da situação expressa-se na taxa de homicídios, 13 mortes para cada 100 mil crianças e adolescentes, o que colocou o Brasil no 4<sup>a</sup> lugar entre 92 países do mundo. O Brasil supera El Salvador, Venezuela, Trinidad e Tobago nas estatísticas internacionais de assassinatos de crianças e adolescentes (WAISELFISZ, 2012).

Aproximadamente 40 mil crianças e adolescentes foram atendidos no ano de 2011 pelo Sistema Único de Saúde (SUS), vítimas de violência intrafamiliar e outras violências. Em dois de cada três casos, as violências aconteceram no domicílio das vítimas, e o agressor foi alguém próximo, no grupo familiar ou de conhecidos. Mais de 40% dos atendimentos foram em decorrência de violência física, e 20% decorrentes de violência sexual (WAISELFISZ, 2012).

Apesar da visibilidade quanto à questão, Guerra (2005) refere que o Brasil integra o contingente de nações que não possuem estatísticas confiáveis relacionadas ao fenômeno da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes. Os dados são esparsos, fragmentários e quase episódicos. Dizem respeito mais à incidência do que à prevalência. Cobrem a realidade de algumas modalidades do fenômeno (violência física e sexual), enquanto outras continuam ocultas (violência psicológica e negligência). Mesmo a

violência intrafamiliar fatal, aquela que leva a criança ou o jovem à morte, recebe outra denominação, o que encoberta a violência.

Para Chauí (1980) a sociedade brasileira desde a sua formação é muito violenta, embora utilize mecanismos ideológicos para encobri-la. A autora refere-se à violência como um processo de redução do sujeito à condição de coisa e a definindo como um conjunto de mecanismos visíveis e invisíveis da classe que detém hegemonicamente o poder, unificando-a verticalmente e espalhando-se pelo interior das relações sociais que perpassa a família, escola, locais de trabalho, as instituições públicas, retornando ao aparelho do Estado.

A violência presente nas relações individuais resulta do modelo hegemônico e constitutivo das relações capitalistas, indissociável às condições de exploração e dominação entre as classes sociais, etnia e gênero. Integram o conjunto de desigualdades culturais, sociais e estruturais que se expressam no marco de produção e reprodução do capital. Impregnam sociabilidades, modos de vida, na capilaridade do cotidiano e se reeditam nos modelos contemporâneos de convivência e poder.

Segundo enfatizam Azevedo e Guerra (2005), a violência contra crianças e adolescentes permeia todas as classes sociais como violência de natureza interpessoal em uma transgressão do poder disciplinador do adulto que converte a diferença de idade, em uma desigualdade de poder intergeracional. Nega-se o valor da liberdade, produzindo-se processos de vitimização e aprisionando o desejo da criança ou adolescente às vontades e poder do adulto.

*As justificativas da ocorrência do fenômeno da violência, evidenciadas nas falas dos sujeitos para a prática de maus tratos, revelam a crença nos valores autoritários e na asserção do poder do adulto em relação à criança ou adolescente na transgressão de regra ou limite imposto por estes a seus filhos, e dizem respeito ao comportamento desafiador destes frente à autoridade do adulto, presentes nestas falas:*

F.c(1) [...] *o de 11 anos tem dias que dá vontade de pegar uma vara e dar uma surra mesmo. Ele é desaforado, diz coisas, não diz nome, mas 'diz por que eu não recebi nada das tuas mãos, eu não quero nada das tuas mãos, tu não é nada minha', e ele tem 11 anos para dizer isso.*

F.c(2) [...] *porque ela é muito rebelde, não respeitava eu, não respeitava ninguém, era muito grossa, bem do tipo dela.*

F.c(1) *Teve um dia que eu perdi a cabeça e bati nela, e ela foi parar na Casa Lar.*

A cultura adultocêntrica baseia-se na superioridade e prevalência do adulto frente às crianças e adolescentes. Ela se expressa na relação verticalizada que desconsidera a infância e a submete ao poder do adulto; através de práticas educativas coercitivas, busca satisfazer seus desejos e vontades. Predominantemente, acontece no espaço doméstico, no seio da família ou do poder parental (AMARO, 2003).

A assertiva a seguir elucida a naturalização da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes contida nas práticas educativas dos pais ou responsáveis:

*F.a(5) [...] a gente se depara aqui com a banalização das violências. Quando são pontuadas estas famílias, elas até conseguem entender que aquilo é violência, mas na maioria das vezes eles acham que é como tem que se tratar, como se tem que fazer, gritando, verbalizando batendo, e em alguns casos que a gente atendeu esses pais, essas famílias também passaram por isso, então na verdade, eles estão só repetindo, só transgeracionalizando a coisa, porque quando a gente pontua, fala sobre essas agressões e violências, eles não entendem como agressões.*

A criança e o adolescente são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, portanto, são socialmente dependentes do adulto, dirigindo a ele demandas vitais, afetivas e sociais. A autoridade do adulto sobre a criança é uma relação construída socialmente e que reproduz formas de dominação. De modo geral, a obediência e a disciplina, nessa perspectiva, são vistas como positiva e natural e não como uma construção social. Nesse contexto, a dependência social da criança em relação ao adulto torna a obediência um dever exclusivo da criança, e a autoridade dos adultos é exercida invocando o seu bem.

Os processos de dominação estabelecem-se em nível macro e micropolítico, ou seja, desenvolvem-se em escala societal e interpessoal. Aonde as práticas violentas vão se reproduzindo, atualizam hierarquias e mecanismos de subordinação. Entende-se que o lugar social em que se encontram os sujeitos, suas representações, seus referenciais, seu reconhecimento social é construído a partir de sua inserção nas relações estruturadas do ser social (ALMEIDA, 2007).

Nessa perspectiva, existe uma articulação de relações sociais gerais e particulares, em que a dominação tem eficácia pela capilaridade que perpassa a cotidianidade das vidas, nos pequenos gestos, nas relações intrafamiliares, na justificação e heteronomia que vão se produzindo. Portanto, estrutura valores, distribui lugares, forma e socializa diferentes sujeitos.

Os processos de exclusão social, pobreza, desemprego, precarização da vida,

relacionados ao não acesso às políticas públicas, vulnerabilizam e fragilizam vínculos familiares, potencializando a desproteção das crianças e adolescentes (GROSSI; PEDERSEN, 2011).

As dificuldades concretas cotidianas advindas das precárias condições de vida, pouco suporte social e público no atendimento às necessidades familiares, como também, a divisão sexual do trabalho e o estereótipo do modelo de família nuclear em que as mulheres, mesmo quando inseridas no mercado de trabalho, continuam com a maior parte da responsabilidade do cuidado com os filhos, e quando tal expectativa não é alcançada, geram sentimentos de culpabilização. Nesta direção as falas a seguir são elucidativas:

*F.c(1) [...] eu saia para trabalhar e ela ia para a rua, não queria ir para o colégio, só queria atrás de homens. Eu ia trabalhar e quando eu chegava em casa os vizinhos diziam que tinha uma moto na frente de casa, um carro na frente de casa e eu não podia trabalhar descansada e um pouco porque eu dava mais valor para o serviço do que pra minha família. Eu dava mais atenção para o meu serviço, eu dava mais atenção para ele, do que para as crianças e a minha família em casa, não podia faltar um dia de serviço que era um desastre.*

*F.c(2) [...] na época eu tinha que trabalhar e cuidar da minha mãe. Eu ia de manhã para a casa da minha mãe eu saia as 5h30 na chuva, porque era inverno. Minha mãe e meu pai estavam com fraldas, sondas e eles (se referindo aos filhos) iam para o colégio. Neste meio tempo, quando eu chegava, fazia comida para eles, eles almoçavam, deixava sair de casa e ia para o mercado. Foi aí neste tempo que [...] começou a se perder e daí um dia me ligaram e eu cheguei em casa me disseram que ela estava na esquina fumando e parecia bêbada.*

Estudos das mais variadas tendências têm indicado o aumento das vulnerabilidades das famílias associadas às transformações societárias neoliberais em curso, que fragilizam vínculos familiares em um contexto de extrema vulnerabilidade social como aqui relatadas. A tendência protetiva do ECA pressupõe a diminuição dos encargos familiares de reprodução de seus membros por meio da efetivação de políticas públicas universais e intersetoriais, conforme o princípio do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente .

Segundo o Ministério da Saúde (2001), violência intrafamiliar:

*[...]é 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 possam assumir a função parental, ainda que sem laços de consangüinidade, e em relação de poder à outra” (p. 15).*

O conceito de violência intrafamiliar não se refere apenas ao espaço físico onde a violência ocorre, mas também às relações em que se constrói e efetua. A violência intrafamiliar, enquanto expressão das relações estruturais, desvela os mecanismos de subordinação que reside na possibilidade de desmistificar o caráter da intocabilidade do espaço privado. Elucida que o espaço familiar é contraditório e reproduz relações de dominação, a despeito das diferentes configurações em que se apresenta. O seu enfrentamento está relacionado à apreensão desse fenômeno a partir da multiplicidade das determinações que o engendram na dinâmica da sociedade, que ultrapassa o espaço privado familiar.

A violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes compreende:

[...] todo ato ou omissão praticado por pais, parentes ou responsáveis contra crianças e adolescentes que – sendo capaz de causar dano físico, sexual, e/ou psicológico à vítima - implica, de um lado, uma transgressão do poder/dever de proteção do adulto e, do outro, uma coisificação da infância, isto é, uma negação do direito que crianças e adolescentes têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento (GUERRA, 1998, p. 32).

É recente a busca pela ciência e sociedade em documentar e explicar a violência contra crianças e adolescentes. Foi a partir do estudo sobre o fenômeno que se tornou possível conhecer seus efeitos sobre o desenvolvimento psicossocial e físico da criança, e as consequências na fase adulta.

A síndrome da criança espancada foi descrita pela primeira vez em 1869, por Ambroise Tardieu, catedrático da Medicina Legal em Paris, através dos achados obtidos em autópsias, descrevendo trinta e duas crianças que haviam sido espancadas ou queimadas até a morte. O primeiro caso legal de destituição do poder familiar ocorreu na cidade de Nova Iorque, em 1946, no caso de uma menina que era severamente espancada, e teve a interferência da Sociedade Protetora contra a Violência em Animais (AZAMBUJA, 2004).

Segundo observam Meneghel (1995) e Noal e Silva (2007), práticas danosas às crianças estão presentes na sociedade desde épocas muito remotas. O infanticídio foi uma prática social presente em quase todas as culturas e fez mais vítimas do que a peste bubônica. Os primeiros registros de violência contra crianças ocorrem com a história da Bíblia em Jerusalém, no ano 40 a.C., onde o Rei Herodes mandou matar todas as crianças menores de 02 anos. Ao final da Idade Média, o infanticídio e o abandono de crianças eram

comuns, pois o pai detinha a soberania entre a vida e a morte de seus filhos. Caso o bebê nascesse com alguma má formação, era permitido ao pai matá-lo.

A Roda dos Expostos, também configurou-se, como uma prática social do abandono de crianças no século XIX e posteriormente vendidas ou utilizadas como mão de obra nas fábricas, em trabalhos extremamente insalubres e penosos. O Brasil foi o último país a abolir a Roda dos Expostos.

Estudiosos da área afirmam que, quando se trata dos aspectos de violência contra crianças e adolescentes, o âmbito familiar é o *locus* privilegiado destas práticas sociais (SANTOS, 1987; OLIVEIRA, 1989; AZEVEDO; GUERRA; 2000; AZEVEDO, 2005), exercido de formas variadas por intermédio de violência física, sexual, psicológica e negligência, ou seja, por um conjunto de agressões denominadas “maus tratos”.

Os dados disponíveis no Sistema de Violências e Acidentes em serviços sentinelas de urgência e emergência: inquéritos (VIVA, 2006 e 2007) mostram que o local de maior incidência de violência contra crianças e adolescentes é a residência, o que reforça a gravidade da violência intrafamiliar, bem como a necessidade de políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Nesta pesquisa os achados corroboram tais assertivas.

Esta pesquisa evidenciou que a casa é o local de maior prevalência de violência contra crianças e adolescentes. O Gráfico 1 relaciona os registros de violência com relação ao local, faixa etária e gênero feminino e masculino. Alguns registros não apresentavam data de nascimento (S/D) ou idade.

No ano de 2014, dentre os prontuários elegíveis para o estudo, foram registrados 59 casos novos de violência contra crianças e adolescentes destes: 51 casos ocorreram em casa (86,44%), seis casos, na escola (10,01%), dois casos (3,38%) ocorreram na rua e um caso (1,69%) ocorreu na casa de vizinhos (outros).

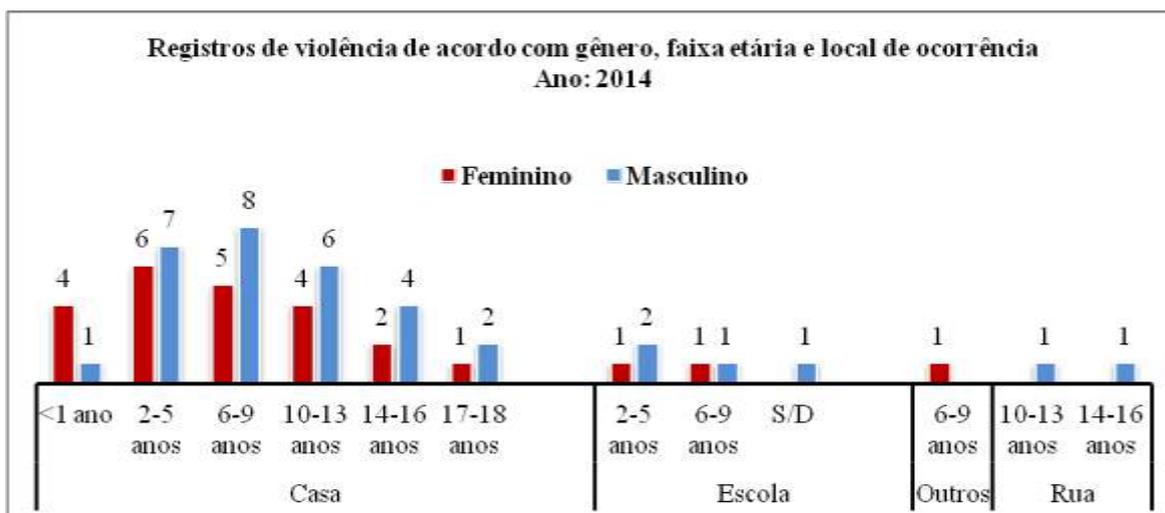


Gráfico 1 - Registros de Violência de acordo com gênero, faixa etária e local de ocorrência - 2014  
Fonte: Aguiar (2015)

A violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes é classificada em quatro categorias que constituem os maus tratos: negligência, abuso físico, sexual e psicológico. A **negligência** é um termo internacionalmente adotado para nomear as omissões dos pais ou responsáveis pelas crianças e adolescentes, quando esses adultos intencionalmente deixam de prover as necessidades básicas para o seu desenvolvimento físico, emocional, intelectual e social. **Abuso físico** é todo ato violento com uso de força física de forma intencional, não acidental, praticada por pais, responsáveis e familiares com objetivo de ferir, deixando ou não marcas evidentes em seus corpos e, às vezes, provocando a morte. O **abuso sexual** constitui-se em jogo sexual com intenção de estimular sexualmente a criança e ou adolescente, visando a utilizá-los para o adulto obter satisfação sexual. Por fim, o **abuso psicológico** consiste em toda forma de rejeição, depreciação, discriminação, cobranças exageradas, desrespeito, punições humilhantes e utilização da criança e do adolescente para atender as necessidades psíquicas do adulto (BRASIL, 2005).

O Gráfico 2 apresenta a prevalência com relação à manifestação dos tipos de violência dos casos novos com registros nos prontuários de atendimento. Com relação às manifestações de violência do total de 59 casos, a relevância ficou para a negligência com 31 casos (54%), 19 casos (31%) de violência física, seis casos (10%) de violência sexual e três casos (5%) de violência psicológica.

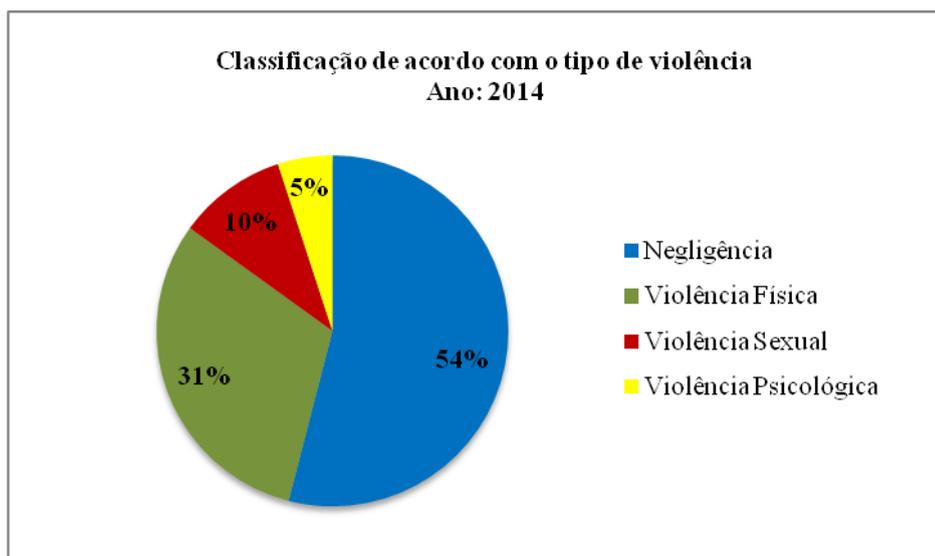


Gráfico 2 – Classificação de acordo com o tipo de violência - 2014  
Fonte: Aguiar (2015)

A relevância da percentagem para a negligência, ao que tudo indica, está associada a situações limítrofes entre pobreza como expressão da desigualdade e a negligência enquanto expressão de violência. Ou seja, uma vez que a negligência se define pela omissão de cuidados e necessidades da criança e adolescente, a reconhecida ausência das necessidades econômicas de grande parte da população que acessam os serviços públicos, entre estes, o Conselho Tutelar, dificulta a acurácia entre a prática abusiva e a impossibilidade de prover a atenção.

As negligências citadas nos registros referem-se a: evasão escolar; deixar os filhos sozinhos em casa (sem supervisão parental); falhas de cuidados com a saúde (vacinas atrasadas, não comparecimento em consultas médicas e higiene precária).

As negligências estão mais relacionadas aos processos de desigualdade social e acesso precário às políticas sociais básicas, características das configurações e deficiências estruturais das políticas públicas na área da saúde, educação, assistência social e demais políticas setoriais, do que a incapacidade familiar do cuidado de seus membros. Silva (2010), ao retratar estudos sobre as políticas sociais no Brasil, refere o caráter descontínuo e insuficiente de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população. A política social tem assumido um caráter marginal, servindo mais para a regulação ou administração da pobreza em um determinado patamar. Referindo-se à saúde e à educação, salienta que mesmo com a universalização da atenção primária contida nos preceitos constitucionais, estas não alcançaram patamares desejáveis relacionados à cobertura e

qualidade dos programas.

A tendência familista de autorresponsabilização dos indivíduos e famílias na satisfação de suas necessidades sociais, apostando na capacidade imanente de proteção de seus membros, funda-se na premissa de que tais necessidades devem ser atendidas pelas famílias e o mercado; somente quando essas medidas falham é que o Estado intervém temporariamente. Quando se ocultam questões do âmbito estrutural presentes na violência interpessoal, reforçam-se estereótipos embutidos na cultura da sociedade brasileira que se alinha ao neoliberalismo, pressuposto político e teórico orientador das políticas sociais residuais.

Neste prisma, não se pode reduzir ou justificar a prática da violência pela pobreza; no entanto, as condições concretas de vida atravessam os laços afetivos, ora fortalecendo laços de solidariedade entre os membros da família, no enfrentamento das adversidades, ora enfraquecendo os mesmos laços familiares que fragilizam vínculos entre pais e filhos, provocando a intolerância, o estado de desamparo e carência.

A violência ou abuso físico intrafamiliar está relacionado ao uso da força física contra a criança e o adolescente por parte de seus cuidadores, sejam pais adotivos ou biológicos, ou outros membros da família extensa. É mais fácil de diagnosticar quando há lesões orgânicas como as cutâneas, ósseas, oculares, neurológicas, provocadas por agressões físicas, queimaduras, mordidas, socos, etc. Koller e De Antoni (2012), ao escrever sobre o assunto, apontam que alguns cuidadores se utilizam de instrumentos que não deixam marcas físicas visíveis. O depoimento da criança ou de testemunhas já é um critério de avaliação para a presença de atos abusivos na família.

As relações assimétricas de poder intergeracional, em uma sociedade adultocêntrica como a brasileira, onde as crianças são consideradas incapazes e são submetidas ao uso de força física e da coerção psicológica às vontades e determinações de seus pais, responsáveis e professores, potencializam o abuso físico.

A violência física, conforme evidências de pesquisas (DE ANTONI; KOLLER, 2003; CECONELLO; MOREIRA; SOUZA, 2012; DE ANTONI; KOLLER, 2012), tem sido justificada pelos cuidadores como necessária aos processos educativos. As práticas sociais de “bater para ensinar e corrigir” são toleradas socialmente, desde que não causem danos físicos e visíveis às crianças/adolescentes. A “Lei da Palmada ou do Menino Bernardo” provocou um debate popular sobre a questão, onde as opiniões convergiram no sentido de que a palmada que não causa danos é necessária como ato educativo e corretivo.

A historiografia da violência contra crianças e adolescentes remonta que essa é uma

prática social que existe desde a antiguidade no ocidente, transplantada e estabelecida no Brasil desde a sua colonização (MARCÍLIO, 2006). O resgate histórico evidencia que os maus tratos e o abandono marcaram a trajetória da infância e adolescência no Brasil. Portanto, conhecer os processos históricos constitutivos dessas relações sociais ajuda a compreender e a propor soluções mais abrangentes no enfrentamento dessa questão, conforme se observa nesta citação:

A historiografia brasileira, até fins da década de 1980, pouco se ocupou da criança e mesmo da família. Foi à utilização dos recursos da Demografia Histórica, no Brasil, e da chamada “História Nova”, ambas valorizando as pesquisas dos excluídos sociais, que possibilitou a descoberta de realidades novas, inusitadas, na nossa paisagem social histórica (MARCÍLIO, 2006, p. 12).

Pesquisas sobre abuso físico sinalizam que ele ocorre com mais frequência em crianças pequenas, tendem a se repetir nas vítimas lesões com marcas específicas dos instrumentos de agressão, no entanto, Deslandes e Assis (2005) referem que, nos adolescentes, tendem a ser mais graves, intensas e menos regulares como as apresentadas com crianças.

O percentual de casos de abuso sexual neste estudo evidenciou 06 registros, embora tenha significância menor do dado quantitativo, revela sua significância qualitativa, ou seja, a sua escassa notificação está associada ao tabu cultural que cerca as questões sobre a sexualidade. Outras pesquisas na área apontam as relações complexas envolvidas nessa questão (DESLANDES, 1994; FALEIROS, 2001; 2003; GUIMARÃES; FARIAS; BARBOSA, 2005). Os abusadores sexuais são familiares ou ligados a estes, conhecidos e com estreita convivência com a vítima. Tais pesquisas visualizam a precocidade dos abusos sexuais com percentuais bem elevados entre crianças de 0 a 11 anos e de longa duração, embora estudos epidemiológicos internacionais apontem a adolescência como o período de maior incidência.

Estimativas epidemiológicas sobre o tema indicam que uma em cada quatro meninas e um em cada seis meninos vivenciou alguma forma de violência sexual na infância ou adolescência. De acordo com essas pesquisas, meninas são mais vitimizadas do que meninos (SANDERSON, 2005 *apud* HOHENDORFF; HABIGZANG; KOLLER, 2012). Trata-se de um fenômeno que, embora vitimize meninos, tem na mulher-criança sua vítima mais frequente pelo padrão androcêntrico que tem raízes nas relações sociais de gênero.

A literatura nacional e estrangeira estima que, do total de violências cometidas contra crianças e adolescentes, cerca de (10%) correspondem a violências sexuais, mas consideram que esse número revela apenas um esboço da situação pela subnotificação. Faleiros (2000) associa essa subnotificação à representação social de que os acontecimentos ocorridos na esfera familiar não dizem respeito à sociedade em geral, uma vez que são considerados do âmbito privado, especialmente aqueles que envolvem a sexualidade.

As três situações de violência psicológica possuíram uma prevalência de 5%, que se coaduna com achados na literatura. As ocorrências nos prontuários caracterizavam-se por xingamentos e condutas de humilhação. O baixo percentual deve-se à invisibilidade acerca da questão, retratada na Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência (BRASIL, 2001), que destacou, pela primeira vez em âmbito nacional, a importância do diagnóstico e da notificação da violência psicológica, pouquíssima valorizada no país. De Antoni (2012), ao citar o abuso emocional (psicológico) como uma das formas mais presentes nas relações familiares, retrata a invisibilidade quanto à questão pelos profissionais e serviços. Sua presença não é avaliada e quantificada nos levantamentos demográficos realizados sobre a violência contra crianças e adolescentes. Observa-se que esse é um fenômeno pouco estudado no Brasil, se comparado ao abuso sexual e físico.

O Gráfico 3 apresenta a prevalência da faixa etária e das manifestações de violência.

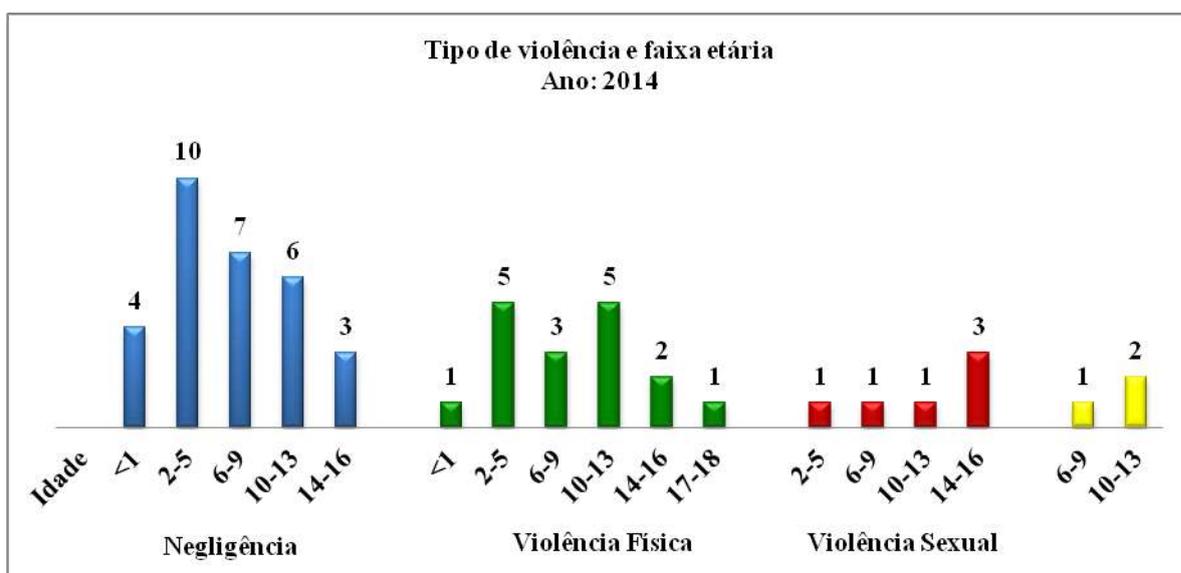


Gráfico 3 – Tipo de violência e faixa etária - 2014

Fonte: Aguiar (2015).

Ademais, é necessário esclarecer que, dos 59 casos identificados como novos em 2014, sem registros anteriores no Conselho Tutelar, em três casos, não havia dados de identificação quanto à idade ou data de nascimento. Assim, obtiveram-se informações quanto à faixa etária de 56 casos. As faixas etárias das crianças e adolescentes vitimizados ficaram assim distribuídas: cinco casos (8,92%) *menores de 01 ano* de idade nestes quatro casos (80%) de negligência e um caso (20%) de violência física; 16 casos (28,57%) entre *2-5 anos*, sendo 10 casos (62,5%) de negligência, cinco casos (31,25%) de violência física e um caso (6,25%) de violência sexual; 12 casos (21,42%) entre *6 e 9 anos* categorizados em sete casos (58,33%) de negligência, três casos (25%) de violência física, um caso (8,33%) de violência psicológica e um caso (8,33%) de violência sexual; 14 casos (25%) entre *10 a 13 anos*, sendo seis casos (42,85%) de negligência, cinco casos (35,71%) de violência física, dois casos (14,28%) de violência psicológica e um caso (7,14%) de violência sexual; oito casos (14,28%) de *14 a 16 anos* entre estes, três casos (37,5%) de negligência, dois casos (25%) de violência física e três casos (37,5%) de violência sexual; um caso (1,78%) entre *17 a 18 anos* de violência sexual.

As faixas etárias de crianças vitimizadas foram mais frequentemente entre 2-5 e 6-9, embora as idades de 10-13 apresentem proximidades de percentuais com estas faixas etárias. Entretanto, separando-se a faixa etária de 0-9 anos, percebe-se que esta ocupa um percentual mais elevado: (58,92%) 33 casos das crianças e adolescentes atendidos pelo Conselho Tutelar. As evidências confirmam achados de outros estudos nacionais e internacionais sobre o tema (Deslandes, 1994), que apontam as crianças menores como vítimas mais frequentes da violência intrafamiliar. Contudo, os dados do Conselho Tutelar apresentados sugerem, ainda, que a faixa etária de 10 a 13 anos é alvo significativo de maus tratos.

Para Azevedo e Guerra (2003), a violência incide desigualmente sobre crianças e adolescentes, em função da idade, gênero, etnia e outros fatores. Segundo evidencia a autora, embora não se encontrem estudos sistemáticos sobre a questão, em pesquisas realizadas pelo LACRI<sup>19</sup>, existem vítimas de ambos os sexos, se bem que as do sexo feminino sejam maiores, confirmando tendências internacionais. Outros estudos divergem quanto à questão, concluindo que o sexo não é em si um fator associado à perpetração dos maus tratos, enquanto, alguns autores pontuam um maior número de crianças do sexo masculino como alvo das práticas abusivas.

---

<sup>19</sup> O LACRI desenvolve estudos e pesquisas de natureza transdisciplinar sobre a problemática da infância em geral, e em especial sobre a infância em dificuldade no contexto da sociedade brasileira. O maior esforço investigativo concentra-se em construir as bases para uma teoria Histórico-Crítica da violência doméstica contra crianças e adolescentes (INSTITUTO DE PSICOLOGIA-USP).

Neste estudo a preponderância recaiu sobre o sexo masculino dos maus tratos perpetrados na família, escola e na rua, conforme as notificações e denúncias realizadas. A diferença observada é de 32 casos (57,14%) do sexo masculino em comparação aos 24 casos (42,85%) do sexo feminino.

A incidência da violência intrafamiliar praticada contra os meninos, especialmente nas faixas etárias menores, revela que as crianças, por serem mais dependentes dos adultos e terem menor possibilidade de autodefesa, são mais vulneráveis à violência perpetrada pelos adultos. As crianças do sexo masculino são representadas como ‘menos dóceis’ do que o sexo feminino, reafirmando as representações estereotipadas dos papéis de gênero. Encontramos aqui também um efeito perverso da socialização que prepara os meninos para a reprodução da violência de gênero.

A pesquisa em questão não tipificou as manifestações de violência com relação ao sexo, porém pesquisadores verificaram, em estudos de casos e amostras nacionais, que os meninos são mais suscetíveis à violência física, e as meninas, ao abuso sexual. Outro aspecto relevante, constatado por Guerra (2003) e presente nos estudos científicos internacionais sobre violência intrafamiliar, é que dentre a população infantojuvenil mais vulnerável, têm destaque as pessoas com deficiência, recorte que poderá contemplar pesquisas futuras.

O Gráfico 4 apresenta a manifestação da violência e o vínculo do agressor com a vítima.

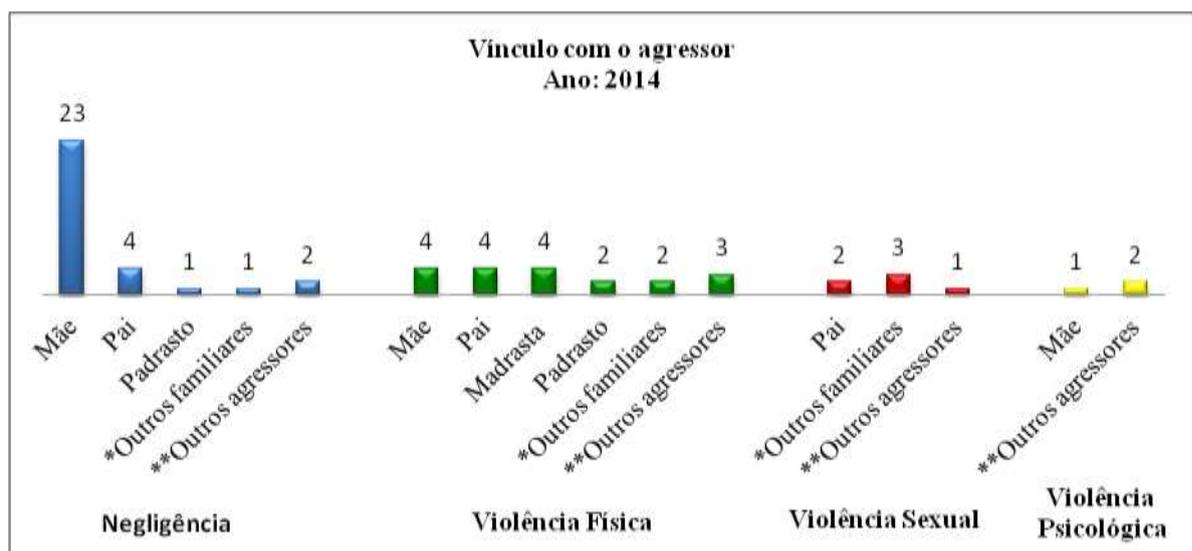


Gráfico 4 – Vínculo com o agressor - 2014  
Fonte: Aguiar (2015)

O agressor mais frequente no conjunto global de maus tratos praticados foi a mãe, presente em 28 casos (47,45%), seguido do pai com 10 casos (16,44%); outros agressores (vizinhos, família substituta, professores, adolescentes sem vínculo de parentesco), oito casos (13,55%); outros familiares (irmão, avó, avô, primo e tia), seis casos (10,16%); padrasto, cinco casos (8,47%), e madrasta, dois casos (3,38%).

As violações praticadas pelos agressores assim se caracterizaram: *mãe*: 23 casos de negligência (82,14%), quatro casos de violência física (14,28%) e um caso (3,57%) de violência psicológica, (as faixas etárias de maior quantidade de violações foram de 2-5 e 6-9); *pai*: quatro casos de negligência (40%), quatro casos de violência física (40%) e dois casos (20%) de violência sexual, (a faixa etária de maior incidência repete-se, 2-5 e 6-9); *outros agressores*: dois casos (25%) de negligência, três casos (37,5%) de violência física, dois casos (25%) de violência psicológica, um caso (12,5%) de violência sexual, (10-13 é a faixa etária com percentual mais elevado, 14-16 e 6-9 seguem logo após); *outros familiares*: um caso (16,66%) de negligência, dois casos (33,33%) de violência física e três casos (50%) de violência sexual, (a faixa etária de maior proporção de violação é de 14-16); *padrasto*: 01 caso (20%) de negligência e quatro casos (80%) de violência física, (a faixa etária em proeminência foi de 10-13); *madrasta*: dois casos (100%) de violência física, (faixas etárias de 2-5 e 6-9).

Esse destaque da mãe enquanto agressora é referendado por Deslandes (1994) em muitos estudos, necessitando ser problematizado. A pluralidade e multiplicidade das configurações familiares emergem na sociedade contemporânea com o declínio progressivo do modelo tradicional da família nuclear. As transformações na família modificaram os papéis e relações familiares, fenômeno este observado por Trad (2010), ao referir-se sobre os indicadores sociodemográficos mais recentes no Brasil, destaca o incremento de famílias monoparentais predominantemente chefiadas por mulheres e sem a presença de pais ou parceiros masculinos. A mãe é aquela que mais tempo passa junto aos filhos, cabendo-lhe culturalmente o manejo das decisões cotidianas e a convivência doméstica.

Com as transformações na década de 1970 no capitalismo em esfera mundial e a crise do *Welfare State* nos países centrais, especialmente no Brasil, onde o Estado de Bem-Estar Social não foi efetivado, as famílias sempre ocuparam um papel central, na provisão de bem-estar do grupo doméstico. Houve um incremento das mulheres no mercado de trabalho, formal ou precário a partir desse período na provisão de bens e reprodução social do grupo familiar, com baixos salários, insuficiência e inconstância de serviços públicos de retaguarda aos cuidados coletivos de crianças e adolescentes pelo Estado.

Dos 28 casos de violência contra crianças e adolescentes tipificados pelo Conselho Tutelar sob a autoria das mães, (82,14%) caracterizam-se por negligências, cuja faixa etária de maior relevância é de 2-9 anos. As inferências quanto à questão relacionam-se à insuficiência ou ausência de políticas públicas de proteção à família, que recai a responsabilidade sobre a mulher pela centralidade da tarefa do cuidado. As necessidades não atendidas estão vinculadas às políticas sociais básicas como educação e saúde.

As relações de autoridade e poder constituem elementos ordenadores de posições hierárquicas na cena cotidiana familiar e intrafamiliar, definidas para marido e esposa, pais e filhos, adulto e criança/adolescente. Para Saffioti (2004) ao reportar-se ao patriarcado<sup>20</sup> de que as mulheres figuram em número maior dentre as vítimas de violência praticadas pelos homens, por sua vez, também, maltratam seus filhos, pessoas inferiores na hierarquia de gênero. Não apenas o homem, mas também a mulher está sujeita à ‘síndrome do pequeno poder’, sendo autora de maus tratos contra crianças e adolescentes. São nestes contextos que se entendem as violências, físicas e psicológicas, praticadas pela mãe aos seus filhos neste estudo.

A violência doméstica<sup>21</sup> e intrafamiliar, exercida por pessoas com laços de consanguinidade, afetividade ou não, reproduz a heteronomia presente na ordem simbólica da estrutura de poder. Como as relações de gênero são o primeiro modo de regulação das relações sociais entre os sexos, é desde criança que se experimenta a dominação-exploração do patriarcado. Assim, o gênero, a família, o território domiciliar, os adultos, configuram relações assimétricas como dominadores-exploradores, e as crianças/adolescentes, como a população mais dominada-explorada.

Somando-se outros agressores e outros familiares, totalizam-se 29,99%, e a preponderância é a violência física e sexual, cuja idade das vítimas tem maior relevância a partir dos 10 anos e adolescência. O pai, padrasto e madrasta, juntos, perfazem 28,29%, ressaltando-se a violência física e a sexual com maior prevalência, sendo os casos de violência sexual praticadas pelo pai. As faixas etárias em situação de maior vulnerabilidade na prática de maus tratos por esses agressores têm a primazia de 2-9 e, após, de 10-13.

---

<sup>20</sup> Configura-se um tipo hierárquico de relação, que não se trata de uma relação apenas do âmbito privado, invade todos os espaços da sociedade. Tem uma base material e corporifica-se. Representa uma estrutura de poder baseado tanto na ideologia quanto na violência. Na década de 1970 várias correntes feministas utilizaram o conceito de patriarcado para denunciar a dominação masculina no âmbito da violência de gênero contra a mulher (SAFFIOTI, 2004).

<sup>21</sup> Todo ato ou omissão praticado por pais ou responsáveis, contra crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, ou por um cônjuge contra o outro, sendo capaz de causar dano físico, psicológico, sexual e/ou psicológico à vítima. A violência doméstica difere da violência intrafamiliar por incluir pessoas que convivem no mesmo espaço doméstico sem função parental.

Estudos na área elucidam que as práticas do abuso sexual parecem ser em maiores números perpetradas por pais e padrastos, por terem acesso facilitado à criança. Quando o abuso acontece dentro da família, a vítima tende a ter uma idade de início mais precoce, o abuso tem longa duração, níveis mais elevados de intrusão, maiores danos físicos e emocionais à vítima (SANTOS; PELISOLI; DELL'AGLIO, 2012).

A resposta do Estado frente à questão da violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes, segundo ressalta Minayo (1994), são esparsas e precárias. O Centro Latino Americano de Estudos em Violência e Saúde – CLAVES –, a pedido do Ministério Público da União, realizou estudos na área e constatou que as instituições que prestam atendimento, governamentais e não-governamentais, especialmente nas áreas da justiça, saúde, educação e assistência social, são insuficientes e precarizadas diante da problemática.

Nesse mesmo viés, constataram-se condições insuficientes e inadequadas da estrutura de trabalho com relação ao espaço físico, recursos humanos e demanda excessiva segundo os sujeitos pesquisados, dificultando o atendimento às crianças, aos adolescentes e a suas famílias com dinâmicas de violência, conforme as falas a seguir:

*F.a(3) A gente vê que nós acabamos sufocados e não conseguimos ir além. Eu não consigo ter um tempo destinado na agenda para dar conta, especialmente desta demanda, então ela acaba não sendo atendida, eu lamento. Não dá conta da demanda e articular o Conselho, aí o conselho diz: 'não tenho carro, não temos como ir.*

*F.a(4) Não dá para fazer um atendimento de agressão com os pais, sendo atendidos uma vez por mês, ou chamar os pais, por exemplo. Visitas domiciliares são muito poucas em virtude de termos poucos técnicos ou do nosso município ser muito grande, ter uma demanda muito grande.*

A existência e a adequada estruturação da rede de atenção e proteção à criança, ao adolescente e à família, são fatores prementes para prover orientação e escuta empática de acolhimento dos profissionais nos serviços, possibilitar uma intervenção eficiente em situações de crise, reconhecimento de fatores de risco à reincidência de comportamentos violentos, mas principalmente, fortalecer a família para o adequado cumprimento de suas responsabilidades nas funções parentais através de uma comunicabilidade não violenta.

Para Dell'aglio, Koller e Yunes (2006) os eventos negativos de vida, relacionados a contextos estressores, aumentam a probabilidade do indivíduo apresentar desvantagens pessoais, entre esses, de ordem física, psicológicas e sociais. No entanto, Deslandes e Barcinski (2010) alertam que reconhecer as potencialidades das famílias com dinâmicas violentas, é identificar o protagonismo e o potencial de transformação de sua própria

realidade, enxergá-los como parceiros no desenvolvimento de tais estratégias.

Evidenciou-se que existe uma disponibilidade de resolução de conflitos pelo diálogo, como também as falas dos sujeitos sugerem dificuldades destes em lidar com as adversidades advindas da educação dos filhos . Os conteúdos a seguir ilustram tais evidências:

F.c(1) *Eu fico brava, eu converso, converso, converso e nada entra na cabeça. Eu fico brava, me encolho em um canto e lá eu fico, sem reação.*

F.c(2) *Eu sempre fui uma pessoa de conversar. Eu parto para a ignorância, só se ela partir para a ignorância porque sou mãe. Eu sempre fui de conversar, dizer palavras dóceis, dizer eu te amo, acima de tudo.*

Destaca-se que as intervenções devem identificar nas famílias as suas capacidades e recursos. Sobre essa questão, Azambuja (2004) refere que em pesquisas sobre maus tratos praticados por pais ou responsáveis contra crianças e adolescentes que os mesmos poderão abandonar tais práticas, se participarem de programas de atendimento que possam auxiliá-los no processo de interrupção e prevenção da violência.

Com relação à *superação ou interrupção da situação que desencadeou a violência*, os sujeitos não verbalizaram claramente se houve a superação ou interrupção das violências praticadas. Quando enfocam mudanças positivas na dinâmica familiar, remetem-nas às condutas dos filhos, o que sugere que estes sejam vistos como causadores dos conflitos, provavelmente pelos comportamentos desafiadores e transferem a responsabilidade de educar para o "outro":

F.c(1) [...] *quando eles(referindo-se ao CAPS e CREAS) conversam com as crianças não são teimosos em casa, eles obedecem mais.*

F.c(2) [...] *por enquanto deu uma melhoria, graças a Deus.*

Em contraste com a perspectiva preventiva e de superação da violência intrafamiliar, Miotto (2006 *apud* DESLANDES; BARCINSKI, 2010, p. 298) “alertam que os serviços e as propostas de atenção às famílias no Brasil atuam majoritariamente em situação-limite ou, como usualmente se denomina ‘em situação de risco social’, tais como violência intrafamiliar, trabalho infantil e exploração sexual.” Neste sentido, os serviços incidem apenas na interrupção e reincidência da violência intrafamiliar.

O Estado mínimo diminui suas funções protetivas e de investimentos nas políticas sociais, que se materializa na precarização das estruturas físicas e administrativas, nas dificuldades enfrentadas pelos profissionais da rede de serviços que se traduzem em atendimentos desarticulados e fragmentados. Neste sentido, a fala a seguir sugere que os

serviços respondem de forma insuficiente as suas necessidades:

*F.c(1) [...] o que eu tenho pra dizer é que eu queria mais ajuda para mim, porque tem dias que não dá, tem dias que eu não aguento mais.*

Evidenciou-se neste estudo que raramente tais serviços atuam no cotidiano das necessidades e potencialidades das famílias, em um trabalho continuado e de fortalecimento. Ou em uma perspectiva mais ampliada da compreensão da complexidade do fenômeno da violência que aponte para a necessidade de mudanças estruturais para o seu enfrentamento.

O direito à convivência familiar e comunitária, na perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, pressupõe uma rede de atendimento com a articulação de várias políticas públicas. A assertiva a seguir ilustra o precário acesso às políticas sociais básicas que aparecem como uma necessidade não atendida:

*F.c(2) [...] o que estou querendo mesmo é a creche para o meu neto que está morando comigo definitivamente. Porque essa mulher do meu filho tem 17 anos e ela colocou a criança na porta da minha casa e disse que não quer mais, então eu quero criar. Meu filho se juntou com ela de novo e é um sentimento que penso dia e noite, eu preciso colocar meu neto numa creche, porque eu preciso trabalhar.*

A violência estrutural da sociedade brasileira tem na exploração, dominação e desigualdade sociais marcas que lhes são fundantes. Boulding (1981 *apud* MINAYO, 1994), ao referir-se sobre a questão, oferece um marco à violência do comportamento e se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas da família, como aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem à opressão dos grupos, classes, nações e indivíduos, negando-lhes condições dignas de vida e conquistas da sociedade, tornando-os mais vulneráveis ao sofrimento e à morte.

O retrato social da infância e adolescência no Brasil apresenta expressões diferentes e desiguais. Observa-se que elas estão relacionadas às profundas desigualdades engendradas pelas características do desenvolvimento capitalista periférico e dependente, que favoreceu a concentração de renda, prestígio e poder da classe hegemônica em nível social, étnico e regional.

O Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária alerta sobre as consequências das desigualdades no país:

a produção de crianças vitimadas pela fome, por ausência de abrigo ou por morar em habitações precárias, por falta de escolas, por doenças contagiosas, por inexistência de saneamento básico, refletem diretamente na relação entre crianças e adolescentes e violência no cotidiano das 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 da família contribui para a precarização e deterioração de suas relações afetivas e parentais. Nesse sentido, pequenos espaços, 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).

A questão social é constitutiva do capitalismo, pois tem como gênese da desigualdade o caráter coletivo da produção e a apropriação privada, alicerçada na superexploração da sociedade de classes. As desigualdades sociais banalizam a vida de crianças e adolescentes, onde a violência estrutural resulta da indiferença às necessidades humanas de grandes contingentes da população. Nega-se o direito à proteção social de caráter universalizante, onde a seletividade e a focalização das políticas sociais reforçam estigmas, práticas autoritárias e punitivas. Como consequência, as famílias submetidas a uma condição de vida desumana, por não terem os direitos fundamentais assegurados pelo Estado, fragilizam os vínculos familiares e de pertencimento social, potencializa-se a desproteção das crianças e adolescentes.

Nesse cenário, a violência estrutural manifesta-se nas relações interpessoais e familiares, perpassa a escola, comunidade e instituições. Seus efeitos perversos deixam sequelas graves no desenvolvimento físico, psicoafetivo e social de crianças e adolescentes que têm seus direitos violados.

Outro aspecto focado por este sujeito são as práticas hostis de alguns serviços públicos que reproduzem a cultura autoritária, e, por conseguinte, a violação de direitos de crianças e adolescentes, contrariando os preceitos legais:

*F.c(2) [...] Ela ia um dia, dois e quando foi bateu de frente com a diretora e a diretora disse pra ela 'não comigo, tu não tem que bater de frente. Vai ser uma vez só, tu vai ser expulsa e já pede pra tua mãe te buscar'. E aí ela ficou sem colégio, eu corri atrás de colégio.*

Em análise a essa problemática, Hannah Arendt (2004) apresenta um referencial teórico para entender o fenômeno da violência, ampliando a compreensão e possibilitando um recorte para o campo da educação nos aspectos da compreensão e superação da violência social. Para a autora, uma educação que não efetive o discurso na ação, onde os destinatários

da ação não sejam vistos como sujeitos, reproduz a violência dentro e fora dela.

Segundo referem Lisboa e Ebert (2012) a agressividade se diferencia da violência. A agressividade é um componente natural, de sobrevivência dos seres humanos e animais que está ligado ao instinto de sobrevivência. A violência, por sua vez, é um produto da cultura e caracteriza-se pela intencionalidade para fins destrutivos. Pesquisas apontam que a violência na escola se tornou um problema social de proporções importantes, caracterizando-se por agressões físicas e verbais entre alunos (*bullying*), alunos e professores, envolvendo as dimensões relacionais na comunidade escolar, expressas, também, na desvalorização dos trabalhadores da educação e precárias condições de trabalho. Para os autores, a agressividade, que faz parte da natureza afetiva do ser humano e do seu desenvolvimento social, pode se manifestar como violência se for potencializada pelas contingências ambientais e estruturais. Nesse sentido, a dificuldade em se perceber a diferença entre agressividade e condutas violentas (manejo das situações) pode promover práticas sociais punitivas por parte dos professores, potencializando comportamentos violentos dentro da escola.

A pesquisa também identificou nos dados empíricos manifestações de violência no âmbito escolar, sendo 05 situações de violências de autoria de crianças e adolescentes, cujas notificações eram desacato aos professores, agressões físicas e verbais entre os adolescentes, 01 situação era denúncia de pais contra violência praticada por educadora na escola infantil, de agressão física e psicológica, em cujo registro não constava a data de nascimento da criança.

Para Hannah Arendt (2004) é necessário que os pesquisadores e estudiosos na área façam inferências não apenas sobre a manifestação da violência na educação, mas sobre a violência produzida pela educação, no sentido de superar as avaliações empiristas e descritivas para abrir espaços a conteúdos analíticos críticos que contribuam na construção de políticas públicas que efetivamente busquem a superação da violência. A autora propõe uma intervenção na realidade social, através da articulação da política com a educação. A política é vista como práxis (ação transformadora) que tem um caráter constitutivo da relação das pessoas umas com as outras e em sociedade. Neste sentido, a violência poderá ser superada no campo da educação quando houver efetividade do discurso e da ação na produção de mudanças; no entanto, para tal, todos os envolvidos devem ser considerados sujeitos.

As contribuições de Hannah Arendt (2004) são fundamentais para desvelar o fenômeno da violência nos espaços da educação. A autora cita o encolhimento do espaço público sob a tutela do privado ao se denominar *a professora de tia ou de maternal um dos ambientes educativos*, sendo resquícios de que a educação ainda é compreendida como

extensão do espaço familiar, onde a ordem simbólica reproduz o exercício da dominação. Essa questão, Saffioti (2007) denomina de “síndrome do pequeno poder”<sup>22</sup>.

O município de Canela não possui população de rua, mas a violência social manifesta-se também nas relações interpessoais no espaço público (ruas, avenidas, praças, etc.). As duas situações identificadas de violência nos prontuários de atendimento do CT relacionam-se a agressões que vitimizaram adolescentes do sexo masculino na via pública, denunciadas pelos pais ao Conselho Tutelar. No espaço da rua, a violência manifesta-se pela desproteção do Estado, ausência de políticas públicas, manifestação da violência estrutural<sup>23</sup>, potencializando as vulnerabilidades e as diferentes formas de violência.

No entanto, a rua é uma experiência que não se apresenta apenas com características negativas; ela pode ser um espaço lúdico e de desenvolvimento psicossocial para crianças e adolescentes, a depender das redes comunitárias e públicas disponibilizadas para a população infantojuvenil. A ausência destes espaços, a precariedade socioeconômica, desigualdade social, trajetória de cada criança e adolescente, configuração familiar, relação com a escola, estar na rua, poderão potencializar vulnerabilidades e processos de fragilização (PALUDO; KOLLER, 2005; NEIVA-SILVA, 2008; SANTOS, 2006 *apud* SANTOS; DELL’AGLIO, 2012).

O enfrentamento do fenômeno dos maus tratos contra crianças e adolescentes necessita de articulação intersetorial, envolvimento de diferentes atores institucionais e diversos setores da sociedade, conforme estabelece a Doutrina da Proteção Integral do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e as normativas dos direitos humanos na área.

### **3.3 O Sistema de Garantia de Direitos: possibilidades e limites na efetivação dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes**

Na década de 80, diversas organizações produziram documentos de denúncias da violação dos direitos e da situação da criança e do adolescente no país, enfocando a desumanização, a violência estrutural a que estava submetida, a omissão e ausência de políticas sociais e leis que as garantissem (JUNIOR, 1992).

---

<sup>22</sup> “A vitimização de crianças constitui fenômeno extremamente disseminado exatamente por que o agressor detém pequenas parcelas de poder, sem deixar de aspirar ao grande poder. Em não se contentando com a sua pequena fatia de poder e sentindo necessidade de se treinar para o exercício do grande poder, exorbita de sua autoridade, ou seja, apresenta a síndrome do pequeno poder” (SAFFIOTI, 2007, p. 17).

<sup>23</sup> O conceito de violência estrutural vem à tona e caracteriza-se pela utilização de leis e instituições, por classes, grupos ou nações econômicas ou politicamente dominantes, como forma de poder e direito natural de modo a manter sua situação privilegiada (MINAYO, 1994).

Segundo evidencia Azambuja (2004), em 1989 um grupo formado por quarenta e três países participaram da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), e redigiu-se na ocasião o texto sobre os direitos humanos das crianças e adolescentes que deu origem à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. Esse foi o primeiro instrumento internacional a apresentar obrigações dos Estados para com a infância, constituindo-se em um tratado de direito internacional público.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº 8.069/90 de 13 de julho de 1990, representa um marco divisório fundamental na concepção da infância no Brasil, resultante dos processos de democratização da sociedade brasileira e dos movimentos internacionais em prol dos direitos humanos deste segmento social. Rompe com o conceito jurídico da “Situação Irregular” que aprisionava a infância, especialmente a pobre”, a estereótipos e banalizações, mascarando brutalmente a realidade em que viviam (AGUIAR, 1998, p. 80).

A legislação atribuiu significado à expressão ‘prioridade absoluta’, destacando as obrigações do Estado (Art. 4º, BRASIL, 1990):

A garantia compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro, em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos;
- c) preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com proteção à infância e adolescência.

A Doutrina da Proteção Integral contrapõe-se ao tratamento que historicamente reforçou a segregação dessa parcela da população. Apresenta-se como um conjunto conceitual, metodológico e jurídico que permite compreender e abordar a questão social infantojuvenil sob a ótica dos direitos humanos (SARAIVA, 2006).

As mudanças no conteúdo da concepção de criança e adolescente e das políticas sociais correspondentes exigem uma nova visão na organização dos programas de atendimento a essa parcela da população que devem estar voltados as suas necessidades, alicerçadas na noção de cidadania e emancipação.

Isso evidencia que as crianças e adolescentes não podem mais ser tratados como objetos passivos de intervenção da família, sociedade e Estado. As ações devem ter caráter

emancipatório, capaz de transformá-los em sujeitos históricos, respeitando cada fase de seu desenvolvimento social e pessoal. Nessa direção, o sujeito a seguir justifica sua ação com argumentos que enfocam o novo paradigma após a vigência do ECA (1990):

*F.a(4) [...] por exemplo, a avó entrou com a medida de proteção e guarda provisória para que ela ficasse com a criança, só que no momento então não tinha nem um mandado judicial e a mãe pegou a criança e levou a criança para a sua casa, tinha advogados, enfim tudo no momento da situação. O que eu fiz? Os adultos são pra depois, vamos ouvir a criança. Então brincando com a criança, conversando com ela, eu perguntei 'como é na avó?', 'como é na mãe?'. A mãe não tinha cometido nenhuma agressão, ela não tinha nenhum desabono contra a mãe. Então tem essas questões que, naquele momento a gente tem que tomar decisões imediatas, então a gente sempre tenta ir para o lado da criança e naquele momento o que era melhor para ela.*

Um dos aspectos desafiadores e difíceis para os profissionais que atendem crianças vitimizadas pela violência intrafamiliar é a busca pelo melhor interesse da criança. A nova doutrina jurídica considera criança e adolescente como 'sujeito de direitos', indivíduos autônomos e de vontade própria na sua relação com o adulto, não podendo ser mais tratados como objetos de medidas, devendo participar das decisões que lhe dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento. No entanto, as ocorrências de violência intrafamiliar muitas vezes são mascaradas em decorrência do medo ou da pressão que sofrem as vítimas. Nestes casos, é fundamental uma equipe profissional qualificada para atendimento à criança e adolescente na avaliação do seu real desejo e da medida de proteção mais adequada.

Para a execução da política de atendimento, o ECA (BRASIL, 1990) estabelece as linhas de ação, conforme o artigo 87:

I – políticas sociais básicas;

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

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

IV – serviços de identificação e localização dos pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;

V – proteção jurídico social por entidades de defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, na efetiva garantia de direitos, é destinada especialmente àqueles que têm seus direitos ameaçados ou violados. Para essa população, preveem-se programas específicos de promoção e proteção às contingências agudas e temporárias, buscando a superação das situações de vulnerabilidade. Os principais sujeitos dessas ações são crianças e adolescentes desaparecidos, vitimizados pela violência, exploração sexual, situação de rua e autores de ato infracional.

A Constituição Federal em 1988 reconheceu a Assistência Social como política social que, junto com as políticas de saúde e previdência social, compõem o sistema de seguridade social (Art. 194, BRASIL, 2004). A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de 1993, definiu-a como direito do cidadão e dever do Estado, realizado por intermédio de um conjunto integrado de ações de iniciativas pública e privada, tendo o Estado a primazia de sua condução (Art. 1º, BRASIL, 2003).

Em 2004 foi formulada a Política Nacional de Assistência Social e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para regular e organizar os serviços socioassistenciais integrados com as três esferas de governo. A Política Nacional de Assistência Social estabeleceu como princípio básico à matricialidade sociofamiliar como concepção e implementação dos serviços, benefícios, programas e projetos, hierarquizando as estratégias de atuação em dois eixos: proteção social básica e proteção social especial, de média e alta complexidade (CNAS, 2004).

A matricialidade sociofamiliar parte da concepção da centralidade nas famílias nas ações da política pública de assistência social por se entender que esse é um espaço insubstituível e privilegiado de proteção e socialização primária. Essa concepção coaduna-se com a Doutrina da Proteção Integral do Estatuto da Criança e do Adolescente que estabelece a preservação dos vínculos familiares e comunitários como um dos direitos fundamentais deste segmento. Constitui-se o público usuário da Política de Assistência Social indivíduos, famílias e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade social e riscos<sup>24</sup>, conforme preconiza a Política Nacional de Assistência Social.

Por outro lado, as crises econômicas, as retrações das políticas sociais públicas, a flexibilização do mundo do trabalho, modificaram as formas de organização familiar,

---

<sup>24</sup> Cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substância psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal ou informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 33).

aumentaram a desproteção social pelo Estado, intensificando fragilidades e contradições internas. Deslandes e Barcinski (2010), de maneira geral, referem que as famílias caracterizadas por dinâmicas violentas se encontram mais isoladas socialmente, sem rede familiar e de apoio comunitário, do que aquelas que não apresentam tais situações, conforme a assertiva do sujeito a seguir pontua:

*F.c(1) É só eu e meu marido mesmo, só nós dois. Ontem quando ela fugiu, ele pegou o carro e nós fomos atrás dela, daí ela começou a correr e eu fui atrás dela na vila e aí ele pegou o carro e foi atrás de nós. Ele é o único que está me apoiando. Minhas irmãs e irmãos eu não posso contar, só na hora que eles precisam, na hora que eles precisam eles vêm.*

As entrevistas evidenciaram que as famílias pesquisadas apresentam conflitos relacionais entre seus membros em que a prática de maus tratos está ancorada em valores da cultura patriarcal e adultocêntrica. As inúmeras vulnerabilidades sociais, as dificuldades em lidar com os problemas do cotidiano, a ausência ou frágil rede de serviços e apoio familiar levam ao isolamento social em que se encontram, sendo fatores dificultadores nas funções parentais protetivas. A inclusão em redes sociais e comunitárias poderá contribuir como fator de proteção para diminuir a violência e produzir ambientes familiares mais saudáveis, como também, possibilitar mudanças nas estruturas sociais e culturais que potencializam a violência intrafamiliar.

As ações de proteção social básica, previstas pelo SUAS no fortalecimento da família em seu papel de protetora e cuidadora de crianças e adolescentes, incluem a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os serviços são ofertados em territórios de vulnerabilidades sociais através do CRAS (PNAS, 2004).

*As estratégias utilizadas para atender as famílias em situação de maior fragilidade* pelos sujeitos da pesquisa são de atendimento e orientação individual à família (mãe, pai e filhos), restringindo-se a estes, não envolvendo outros atores da família extensa ou de redes comunitárias que poderão romper com o isolamento em que se encontram. Outro aspecto identificado é uma postura ideológica que desconstitui “o outro” do lugar de sujeito. Tais representações culturais desconsideram as famílias do lugar de protagonistas da sua história, aptas a definir as formas e os sentidos da própria mudança. Neste sentido, “se faz pelo outro” e “não com o outro”, reiterando intervenções discriminatórias que desqualificam saberes e práticas desenvolvidas no interior das famílias. A fala a seguir é elucidativa:

F.a(5) *A gente tem duas psicólogas e uma assistente social e a gente tenta, dentro da medida do possível, fazer com que essas famílias entendam. Então a gente tem atendimento tanto individual, mãe, filho, pai. **Tenta pontuar de que maneira se deve fazer**, tentando fazer com que eles entendam que tem outras maneiras que não sejam através da violência, mesmo que psicológicas. Parece que se perdeu o respeito entre o adulto, respeito com as crianças, o respeito do ser humano. Eu vejo por esse lado, que está tudo desleixado.*

F.a(4) *A gente tem essas conversas, quando temos que ser duros, nós somos duros. **Dizer que está faltando diálogo, está faltando essa conversa de homem pra homem e mulher pra mulher, está faltando essa conversa de pai e filha.** E a gente conversa com os adolescentes também, porque tem que ter respeito com os pais, dizer 'é teu pai, é tua mãe' e eles dizem 'eles são caretas', mas aí é entender que eles foram criados desta forma, também tem que ter esse entendimento.*

Segundo apontam Deslandes e Barcinski (2010, p.304), em experiências internacionais bem-sucedidas de estratégias de atendimento à violência intrafamiliar, “mostram que os profissionais devem atuar com profundo respeito às práticas, aos valores e cultura de cada família. Suas intervenções devem se dar no sentido de identificar nas famílias as suas capacidades, seus recursos e o seu conhecimento sobre a realidade dentro da qual dinâmicas violentas são produzidas e sustentadas”.

Na perspectiva de estratégias de intervenção protetivas que reconheçam e fortaleçam as potencialidades das famílias, buscando ressignificar as capacidades de cuidar e proteger, um dos sujeitos faz uma prospecção do que em seu entendimento é necessário para uma intervenção com as famílias mais vulneráveis, baseado em ações comunitárias e de prevenção, na identificação precoce dos contextos propiciadores de dinâmicas violentas nas famílias:

F.a(9) *O que poderia se tentar, eu não acho que seja top, mas seria tentar ir em loco nessas pessoas fazer esses grupos de famílias, que podem sair tanto das FICAIS, das escolas indicarem ou fazer mais abrangente, não digo palestra, mas algum tipo de oficina, mobilização, algo que façam com que elas consigam, até através da arte ou de alguma coisa mais lúdica, entender o que elas fazem é violência o que elas fazem não é banal. Não sei se campanha seria o nome, mas eu acho que ações bem pontuais em áreas agora que, assim que a gente tiver o diagnóstico do município, serão mapeadas. Mas ir nas vilas em que a gente sabe que está evoluindo a violência e tentar ouvir as pessoas, o que eu volto a dizer, assim como a gente sabe que pontualmente as pessoas que a gente intervém aqui tem uma modificação, acho que fazer essa intervenção teria que se falar e exaurir mais isso, para as pessoas entender e quebrar o ciclo da violência.*

Ir *in loco* através de visita domiciliar é uma estratégia de intervenção valorizada no atendimento às famílias com vulnerabilidades sociais, especialmente acometidas pela violência intrafamiliar. O isolamento é uma das características internas dessas famílias, e a

visita domiciliar é uma importante aliada para o envolvimento da família no atendimento e para o desenvolvimento de uma ação mais direcionada, personalizada ao cotidiano das famílias.

Além deste aspecto, o atendimento às famílias, conforme sugere o sujeito citado, deve estar focado no desenvolvimento de ações criativas e preventivas, que utilizem expressões culturais e lúdicas, como teatro, música, campanhas, etc. Formas interventivas que valorizem o diálogo e a escuta empática entre os profissionais, famílias e comunidade, são um importante instrumento para interromper o ciclo da violência e gerar novas formas de sociabilidade.

As ações da proteção social especial do SUAS são destinadas a indivíduos que se encontram com seus direitos violados, decorrentes de abandono, maus tratos físicos e psicológicos, abuso e exploração sexual, e outras formas de violência. Esses serviços se classificam em média e alta complexidade. A média complexidade destina-se a indivíduos com vínculos familiares fragilizados em decorrência das violências citadas com ações ofertadas no Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS. A alta complexidade destina-se a indivíduos com vínculos familiares rompidos cujos serviços se caracterizam pelo acolhimento institucional e famílias acolhedoras (BRASIL, 2009).

Para Deslandes e Barcinski (2010) o atendimento às famílias com dinâmicas violentas deve ir além da identificação do(a) autor(a) da agressão e da vítima, ampliando-se o olhar às crianças, aos adolescentes e às famílias como componentes de uma rede social, com a finalidade de propiciar:

a escuta empática de acolhimento dos profissionais nos serviços de atenção às famílias pressupõe uma abordagem mais ampliada do fenômeno da violência, entendido em suas múltiplas formas e em relação aos diversos elementos que concorrem para a sua ocorrência. Pressupõe uma abordagem mais integrada, evitando o reducionismo de enxergar a violência intrafamiliar como um fenômeno isolado, característico de determinado grupo de famílias (p. 297).

Os sujeitos qualificam positivamente as intervenções dos serviços que os atendem, referindo que se sentem acolhidos e escutados pelas equipes, estratégias que, segundo dizem eles, aliviam os tensionamentos familiares:

*F.c(01) No CAPS, quando eu converso com a psicóloga me sinto mais aliviada. No CREAS eles conversam com as crianças e quando eles conversam, as crianças não são teimosas em casa, eles obedecem mais. Que nem hoje, a minha guria tem atendimento no CREAS, eles buscaram em casa e levaram ela de volta e daí nessa semana, em que eles são atendidos eles ficam mais bem tranquilos em casa. Eles dizem que é para eu ter calma porque eu entrei em depressão e isso não é culpa minha, que eu vou melhorar.*

*F.c(02) As pessoas podem te ouvir, sentar e discutir sobre o que está acontecendo, o andamento. Acho que eu precisava disso, na maneira de agir com a minha filha, nas horas que eu tinha que dizer sim e nas horas que eu tenho que dizer não.*

O estabelecimento de uma escuta empática entre os profissionais e as famílias que atuam em serviços dessa natureza possibilita que na dinâmica de atendimento haja momentos de narrativas pessoais e cartazes para que não se reproduza uma postura autoritária e de controle historicamente presente nas políticas públicas de atendimento às famílias. Todavia, além desta estratégia de atendimento, não houve relatos de outros programas de fortalecimento dos vínculos familiares em que esses sujeitos estejam inseridos.

As diretrizes estabelecidas relativas à política de atendimento são consideradas como a origem do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que foi objeto da Resolução nº 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (2006), que dispõe sobre os parâmetros para a sua institucionalização, com a competência de:

promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeito de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, e garantindo a apuração e reparação dessas ameaças e violações (art.24)

Para efetivar a sua competência, Baptista (2006) e Cabral (1999) referem que o Sistema tem por finalidade enfrentar as desigualdades que se manifestam nos processos de discriminação, exploração e violência, que violam severamente os direitos humanos de crianças e adolescentes. Para a sua concretude, utilizam-se dos seguintes instrumentos:

I – ações judiciais e extrajudiciais de exigibilidade de direitos;

- II – financiamento público de atividades de órgãos públicos e entidades sociais de atendimento de direitos;
- III – formação dos operadores do sistema;
- IV – gerenciamento de dados e informações;
- V – monitoramento e avaliação das ações públicas de garantia de direitos;
- VI – mobilização social em favor dessa garantia.

O Sistema de Garantia dos Direitos tem como um dos seus princípios fundamentais a intersectorialidade para que seja efetivo nas suas funções de *promoção, defesa e controle social*. Conforme a legislação federal, “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Art. 86, BRASIL, 1990).

Assim, três eixos configuram o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo estes: *promoção* dos direitos, *defesa* dos direitos e o *controle social*. Segundo o princípio, a incompletude no âmbito das instituições é a justificativa para as intervenções concorrentes de diferentes setores, nas diversas instâncias da sociedade e poder estatal (BAPTISTA, 2012).

A nova lei provocou mudanças importantíssimas no campo doutrinário na concepção da infância e na formulação de políticas públicas de atendimento a esse segmento. A criança e o adolescente passaram à condição de sujeitos de direitos, assegurados todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, devendo ser-lhes asseguradas oportunidades e facilidades que lhes facultem o desenvolvimento físico, moral, espiritual, psíquico e social, em condições de liberdade e igualdade. Assim como, não poderão estar expostos às situações de violência, crueldade e/ou opressão.

A Doutrina da Proteção Integral de crianças e adolescentes inaugurou marcos valorativos em defesa da infância, rompendo com o passado secular de violações, e incorporaram-se no texto legal as demandas populares materializadas na lei, sendo:

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 cultura, à profissionalização, 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 (Art. 227, BRASIL, 2003).

A concepção da cidadania plena a todas as pessoas nessa condição considera que deve haver prioridade na implementação de políticas sociais públicas e no atendimento às necessidades específicas infantojuvenis. Em vista desses aspectos, ela se organiza como um sistema em que as leis reconhecem garantias a esse segmento social, tutelando seus interesses peculiares, bem como criando instrumentos para a efetivação de seus direitos individuais frente à família, à sociedade e ao Estado (MINAYO, 2001).

A fala a seguir é reveladora do caráter contraditório existente entre as determinações legais e a materialidade das políticas públicas. A falta de prioridade no atendimento às pessoas vitimizadas pela violência intrafamiliar foi salientada, resultando em dificuldades na avaliação e atendimento, nos encaminhamentos e atendimentos que possam necessitar, tanto a vítima como o agressor:

*F.a(3) Hoje para fazer um exame no IML em Caxias ou Taquara tem toda uma questão de que 'não pode ser hoje', mas caso de violência não pode esperar amanhã e a questão do acompanhamento posterior à criança, à mulher e ao idoso que sofreu agressão ou vítima de qualquer tipo de violência. Esta questão de atendimento posterior é o que eu acho mais grave, pois nós não temos atendimento psicológico da reconstrução da família, não temos suporte.*

A conceituação de Sistema de Garantia de Direitos é assim definida como:

[...] um conjunto inter-relacionado de regras e princípios, que resultam numa doutrina. A doutrina, por sua vez, direciona-se para questões especiais que visam a fundamentar a realização de finalidades específicas. No que se refere ao foco principal [...] a doutrina é a proteção integral, cujo princípio é o interesse da criança e do adolescente e a regra, a garantia de direitos (OLIVEIRA, 2005, p.152).

Segundo refere Baptista (2012), o princípio norteador da construção de um sistema de garantia de direitos é sua transversalidade. A efetividade dessa intervenção está relacionada à intersetorialidade, onde seus diferentes aspectos estão mutuamente relacionados. As reflexões, os debates e as propostas de ações no sentido de garanti-los, apenas alcançarão seus objetivos, se forem abordados integradamente de forma a fortalecer

as diferentes dimensões.

A existência e estruturação adequadas dos Conselhos Tutelares e serviços que compõem a rede de proteção às crianças e adolescentes vitimizados pela violência intrafamiliar, capacitação e qualificação no exercício das atribuições a partir deste novo olhar destinado pela legislação à questão, a articulação e a intersectorialidade com a Justiça da Infância e Juventude, o Ministério Público e os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos são de fundamental importância para a implementação dos direitos humanos na área. No entanto, os sujeitos apontam falhas na articulação e implementação das ações em detrimento à proteção de crianças e adolescentes, assim como, a necessidade de ações preventivas:

*F.a(4) A gente tem reuniões de rede que falam sobre o trabalho, mas é como eu digo que entre quatro paredes tudo funciona, tudo é muito bonito, só que tem que funcionar passando da porta a diante, e aí eu vejo que as coisas ainda se atrapalham um pouco depois disso.*

*F.a(3) A gente não consegue hoje enquanto prática de programa garantir vaga na escola, levar o entendimento dos deveres pois, como vamos cobrar a família de alguns deveres que estão no ECA, se também os direitos estão totalmente violados e não estão sendo concretizados?*

*F.a(5) [...] eu acho que tem mais preocupação que ação. Eu acho que se detecta que há, se fala da necessidade mas as ações só acontecem se vem a furo, quando as coisas já estouraram, quando já houve estupro, já houve abuso, já houve abrigo, só que o estouro que é contido.[...] não chega a mudar nenhum número de violência, então eu acho que teria que ter um entendimento maior, de que é fazer uma prevenção acho que seria necessário, e não como é hoje em dia, a gente fica apagando incêndio.*

Ademais, destaca-se que, embora existam reuniões entre os serviços para a discussão de casos, especialmente aquelas situações onde houve uma grave violação de direitos humanos, entende-se que as medidas adotadas não interrompem a violência pela violação de outros direitos assegurados na legislação e não efetivados pela esfera pública. As intervenções dos sujeitos sociais devem promover não somente a interrupção da violência, mas necessariamente alterar as estruturas sociais que causam e potencializam a violência intrafamiliar, e apenas será possível com a consolidação de políticas públicas universais e de qualidade.

Baptista (2012), ao citar *o eixo da promoção* de direitos, situa-o no campo da formulação e operação das políticas sociais. Nesse contexto são criadas as condições materiais para que a liberdade, a integridade e a dignidade sejam respeitadas, e as

necessidades básicas, atendidas. A consolidação desse eixo se dá por meio do desenvolvimento de políticas de atendimento que integram o âmbito da promoção e proteção dos direitos humanos. Os principais atores que integram o eixo da promoção são os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, conselhos setoriais nas três esferas de governo, as entidades governamentais e não governamentais de atendimento direto, conforme o artigo 90 do ECA (BRASIL, 1990).

O *eixo da defesa* caracteriza-se pelo acesso à justiça, às instâncias públicas e aos mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos instituídos, gerais e especiais, tendo por responsabilidade assegurar, em concreto, a sua exigibilidade em que crianças e adolescentes tenham seus direitos ameaçados ou violados. Como principais mecanismos, instrumentos e medidas para a realização da defesa, encontram-se as ações judiciais, os procedimentos e as medidas administrativas. Os principais atores públicos e sociais que integram esse eixo são o Conselho Tutelar, o Poder Judiciário, o Ministério público e a Defensoria Pública (BAPTISTA, 2012).

O artigo 98 do ECA (BRASIL, 1990) estabelece que as medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos na lei forem ameaçados ou violados:

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

Como desdobramento da Lei nº 8.069/90 (ECA), no âmbito municipal, são criados e instalados os Conselhos Tutelares, “órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 131). O Conselho Tutelar possui, entre outras atribuições, dar atendimento a crianças e adolescentes cujos direitos tenham sido ameaçados e violados, e aplicar medidas protetivas no âmbito de suas competências. As atribuições do Conselho Tutelar constam no artigo 136 do ECA (BRASIL, 1990).

O Conselho Tutelar constitui-se em um dos instrumentos mais importantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, como órgão público investido pela sociedade para zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. O CONANDA (2001), ao estabelecer os parâmetros de funcionamento do Conselho Tutelar - Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001, determina que cabe aos municípios assegurar as

condições mínimas para o pleno funcionamento de suas competências e atribuições:

Os parâmetros são os referenciais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os limites institucionais a serem cumpridos por seus membros, bem como pelo Poder Executivo Municipal, em obediência as exigências da lei (p.11).

Dentre as recomendações do CONANDA (2001), objetivando a qualificação do funcionamento dos Conselhos Tutelares, a capacitação é um dos aspectos relevantes:

a contínua capacitação dos integrantes do Conselho Tutelar também é indispensável, de modo que eles sejam preparados para o exercício de suas relevantes atribuições em plenitude, o que obviamente não se restringe ao atendimento de crianças e adolescentes, mas também importa em uma atuação preventiva, identificando demandas e fazendo gestões junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Prefeitura Municipal para a criação e/ou ampliação de programas específicos, que darão ao órgão condições de um efetivo funcionamento (p.18).

O Poder Executivo local deve responsabilizar-se pelo apoio ao seu pleno funcionamento. Para este fim, deverá providenciar local adequado para sediá-lo, mobiliário correspondente as suas necessidades, telefone/fax, computadores, transporte e pessoal administrativo. O CONANDA (2001), ao referir-se à atuação dos Conselhos Tutelares, adverte:

a complexidade da tarefa dos Conselhos Tutelares exige um conjunto de conhecimentos que nem sempre são assegurados pela sua composição. Para isso, faz-se mister, o apoio aos Conselheiros em seus procedimentos, que pode ser garantido por um corpo de assessoramento técnico, e inclusive pela rede de serviços que executa as políticas públicas.

O Conselho Tutelar, em parceria com o Poder judiciário e o Ministério Público, realiza a fiscalização das instituições e contribui na esfera local para a elaboração de proposta orçamentária e programas de atendimento a crianças e adolescentes. Para a elaboração do diagnóstico na área, criou-se o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)

que se baseia no registro diário no sistema das situações de violação de direitos atendidas pelos Conselheiros Tutelares. O sistema objetiva fornecer, aos conselhos de direitos e administrações municipais, dados quantitativos de vigilância social sobre a situação de crianças e adolescentes, a fim de assessorar as prefeituras na elaboração de políticas públicas.

O Conselho Tutelar de Canela/RS não tem disponibilizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação, a qual está vinculado administrativamente, a implantação do SIPIA desde a sua criação que ocorreu em 1999. Importante observar que o SIPIA foi implantado em esfera nacional em 1991. A vinculação do Conselho Tutelar à política pública de assistência social apresenta-se como um dificultador na garantia de estruturas adequadas e necessárias para as suas atividades. Decorre que a consolidação da assistência social, enquanto política pública, e a mudança paradigmática na concepção legal a partir da Constituição de 1988, contrastam com a dinâmica do capitalismo contemporâneo, refletindo-se na ausência de percentual mínimo para o financiamento e os poucos recursos destinados ao fundo público. Nesse contexto, impactam negativamente nas estruturas administrativas e serviços vinculados.

Outras pesquisas na área, entre estas, a de Mendes e Matos (2006), apontam os desafios colocados para a atuação dos conselhos tutelares na realidade atual, com relação as contradições entre os aspectos doutrinários estabelecidos pelo ECA (1990), os parâmetros de funcionamento definidos pelo CONANDA (2001) e as condições de funcionamento destes órgãos, situações que deverão ser superadas para o fortalecimento dos direitos de crianças e adolescentes.

Evidenciou-se neste estudo a precária qualidade do registro dos prontuários de atendimento, falta de registros ou informações insuficientes, sendo que alguns prontuários ficaram inegíveis para a pesquisa, apontando a necessidade premente de melhorá-los. Os motivos apontados pela falta de dados sugerem que os registros não são feitos e, quando o são, não é com a finalidade de oferecer subsídios para prover informações para uma eventual avaliação e diagnóstico.

Ressalta-se que se realizou a leitura dos prontuários e dos ofícios encaminhados à rede de atendimento para se obter os procedimentos administrativos do Conselho Tutelar na proteção de crianças e adolescentes, porém, em alguns desses procedimentos, não constavam as medidas referente às vítimas e aos agressores nos encaminhamentos à rede de atendimento.

Cabe destacar que, apesar das dificuldades relatadas, buscou-se avaliar os procedimentos adotados pelo Conselho Tutelar com relação às vítimas e aos agressores, de acordo com as informações disponíveis referentes às manifestações de violência sendo estas:

negligência, violência física, sexual e psicológica.

O Gráfico 5 apresenta as medidas protetivas aplicadas com relação às manifestações de violência e, o Gráfico 6, os encaminhamentos para a Rede de Proteção.

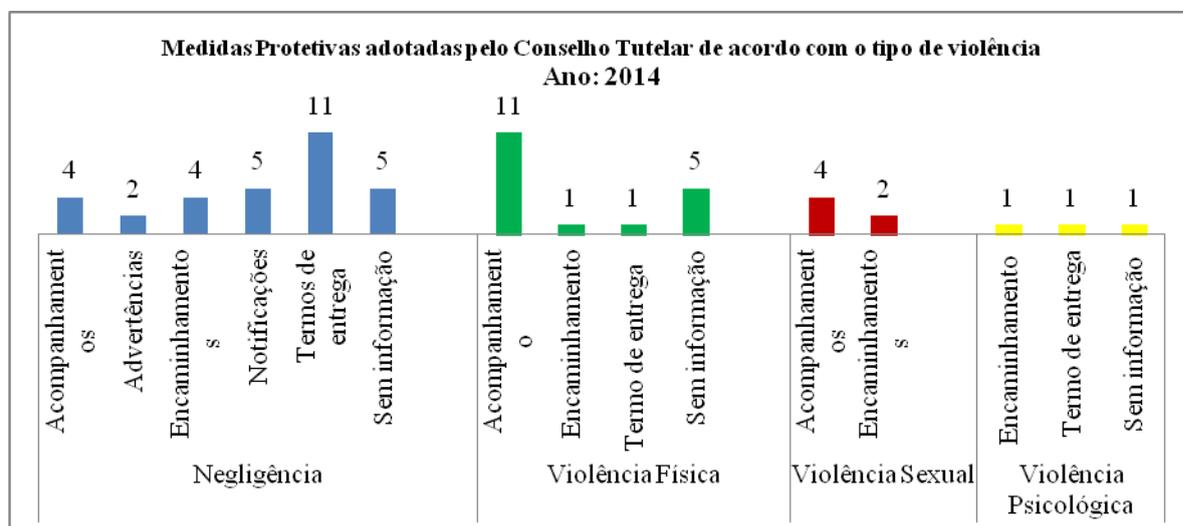


Gráfico 5 – Medidas Protetivas adotadas pelo Conselho Tutelar de acordo com o tipo de violência - 2014

Fonte: Aguiar (2015)

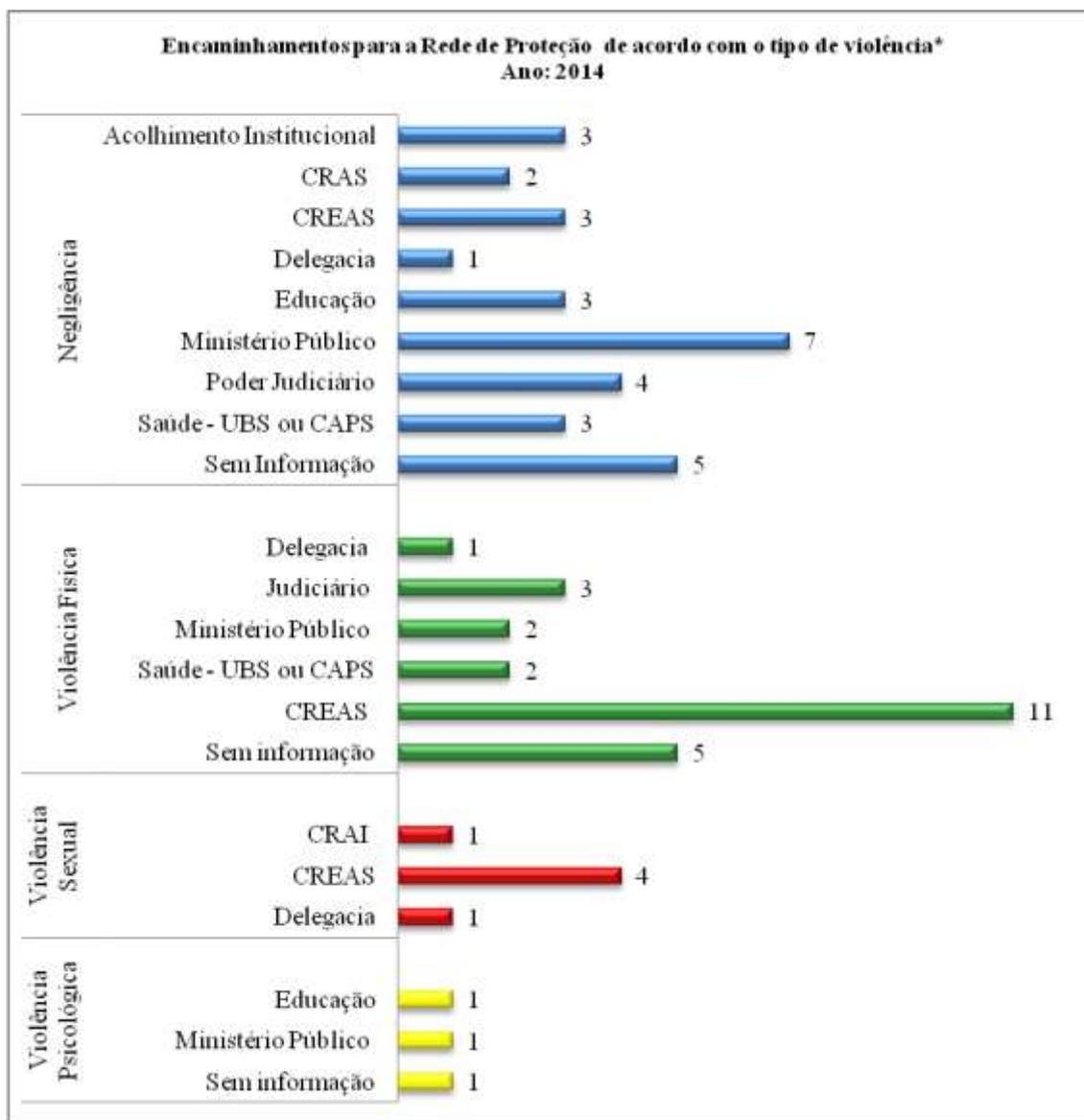


Gráfico 6 – Encaminhamentos para a Rede de Proteção de acordo com o tipo de violência- 2014

\*Alguns casos foram referenciados para mais de um serviço

Fonte: Aguiar (2015)

#### a) Negligência

Havia 04 acompanhamentos, 02 notificações, 04 termos de entrega, 05 advertências, 11 encaminhamentos e, em 05 situações, não havia informações quanto a procedimentos adotados. Esse conjunto de procedimentos foi referenciado aos seguintes serviços e órgãos: 03 medidas de abrigamento (serviço de acolhimento institucional), 03 medidas de encaminhamento às unidades básicas de saúde, 03 medidas de encaminhamento ao CREAS, 01 encaminhamento à Delegacia de Polícia, 07 encaminhamentos ao Ministério Público, 04 encaminhamentos ao Poder Judiciário, 02 medidas de encaminhamento ao CRAS e 03 medidas de encaminhamento à Secretaria de Educação.

O acompanhamento é um procedimento que perpassa todo o processo de atendimento

às situações até que a causa geradora da violação de direitos seja superada. Os serviços públicos (rede de proteção integral) devem informar ao CT, periodicamente, o retorno dos atendimentos prestados às vítimas, as suas famílias e ao agressor. Portanto, o acompanhamento deve referir-se à totalidade de encaminhamentos e não apenas aos 04 casos citados.

Além disso, verificou-se que a categorização negligência teve preponderância pelo número de casos com relação às expressões de violência nos registros do Conselho Tutelar. Relacionou-se a vacinas atrasadas, não comparecimento a consultas médicas, evasão escolar e deixar os filhos em casa sem supervisão parental. Torna-se necessário pontuar que a Doutrina da Proteção Integral rompe com o paradigma da institucionalização, e, neste sentido, os sujeitos operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente devem, ao operacionalizar o sistema, preservar vínculos familiares e comunitários. Com vistas ao alcance desses objetivos, as políticas sociais públicas visam a possibilitar as condições materiais e necessárias para a sua concretude.

A situação de vulnerabilidade das famílias encontra-se diretamente associada à pobreza e desigualdade social, resultantes da regressão dos direitos sociais, em desacordo com os textos constitucionais de caráter universalista. Por outro lado, a história social das crianças, dos adolescentes e das famílias pobres, no Brasil, foi marcada por estereótipos e medidas criminalizadoras, traduzidas em argumentos ideológicos da ‘incapacidade das famílias’ em cuidar de seus filhos. As políticas públicas nessa concepção eram voltadas para o controle social, principalmente das classes subalternas. Condutas desqualificadoras das famílias em situação de pobreza deram sustentação ideológica à prática recorrente da suspensão provisória do poder familiar ou da destituição dos pais desta função.

Como pode ser verificado, dos 26 procedimentos adotados em relação às vítimas e agressores para a negligência intrafamiliar, 12 (46,15%) referiram-se a encaminhamentos para o eixo da defesa (Delegacia, Ministério Público e Poder Judiciário), 03 (11,53%) encaminhamentos foram feitos para serviço de acolhimento institucional, 03 (11,53%) procedimentos referenciados ao CREAS, 08 (30,76%) encaminhamentos para serviços de saúde, assistência social e educação, e 04 (15,38%) termos de entrega para a família extensa, caracterizando a retirada da criança/adolescente de sua casa.

Os encaminhamentos para o eixo da defesa tinham como conteúdo a representação dos pais e responsável pela falta e omissão de cuidados, sem que houvesse nos registros a requisição de serviços anteriores nas áreas da educação e saúde no atendimento às necessidades identificadas. Tal fato é elucidativo ao que Pereira (2012, p. 738) argumenta,

afirmando que, “sob o domínio do neoliberalismo, construíram-se ortodoxias ideológicas e moralistas, em torno de uma ética de autorresponsabilização dos indivíduos pobres [...] como se fossem eternos devedores, e não credores, de vultosas dívidas sociais”. Dessa forma, reiteraram-se práticas sociais autoritárias constitutivas da formação social e histórica da sociedade brasileira.

A medida de proteção de abrigo para as situações de negligência citadas nos prontuários de atendimento não é justificável aos casos, reiterando o caldo cultural de institucionalização de crianças e adolescente pobres. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – (2004) sobre o perfil da população que se encontra em abrigos no Brasil, 58,5% são meninos, 63,6% são afrodescendentes e têm entre 7 e 15 anos. A grande maioria tem família (86,7%), e quanto à investigação dos motivos que levaram ao abrigo, a pobreza constitui-se como a causa principal, contrariando os princípios do ECA.

Apenas 08 procedimentos constituíram-se de encaminhamentos para requisitar serviços nas áreas que originaram as notificações: unidades de saúde, educação e assistência social. Os procedimentos adotados para vítimas e agressores com relação às negligências evidenciam a pouca compreensão dos princípios orientadores da Doutrina da Proteção Integral, reatualizando práticas sociais estigmatizadoras pelos Conselheiros Tutelares relacionadas às famílias em situação de vulnerabilidade e fragilidade social, especialmente direcionadas às mulheres, potencializam a desigualdade de gênero.

## **b) Violência física**

Os procedimentos adotados foram distribuídos em 13 medidas, sendo 11 (84,61%) acompanhamento, 01 (7,69%) termo de entrega e 01 (7,69%) encaminhamento. Em 05 casos não constava a medida aplicada e encaminhamentos para a rede de atendimento. O CREAS foi o serviço que mais recebeu encaminhamentos do CT, perfazendo 11 casos (84,61%), Judiciário 03 (23,07%), Ministério Público 02 (15,38%), serviços de saúde 02 (15,38%) e 01 (7,69%) Delegacia de Polícia. Em algumas situações, o CT encaminhou para mais de um serviço.

A violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, em virtude da violência física, tem sido muitas vezes justificada como necessária no processo educativo, pois a obediência da criança ao adulto continua sendo o seu dever fundamental. Neste estudo, o uso da força física contra crianças e adolescentes revelam a crença nos valores autoritários e na asserção do poder dos pais sobre os filhos. Cabe ressaltar alguns aspectos considerados relevantes com

relação aos procedimentos tomados à violência física se comparados à negligência, que sugerem uma maior condescendência por parte dos Conselheiros Tutelares ao abuso físico demonstrado na totalização de encaminhamentos, que teve como preponderância o CREAS; por outro lado, a negligência obteve encaminhamentos, cujos conteúdos eram de maior responsabilização.

O segundo aspecto diz respeito a que, em cinco situações, não havia registros de procedimentos tomados, ou não foram registradas ou foram banalizadas. Alguns estudos, salientam De Antoni e Koller (2012), que cuidadores se utilizam de materiais que não deixam marcas físicas visíveis, sendo de difícil constatação. Nesse caso, é fundamental o relato da criança como critério para tomada de procedimentos protetivos.

Neste sentido, Ramos e Teodoro (2012) esclarecem que, em estudos realizados com os operadores do Sistema de Garantia de Direitos sobre o embasamento de decisões judiciais referentes aos maus tratos físicos praticados por pais aos seus filhos, que estes apresentavam crenças e valores em que as agressões praticadas eram para fazer o bem ou devido à provocação das crianças e adolescentes. A partir desse estudo, realizado em uma comarca do Espírito Santo, demonstrou-se, naquele caso, que os operadores de direito, entre estes, juízes, promotores e defensores públicos, protegem a conservação da família em detrimento da defesa dos direitos da criança e do adolescente, legitimando práticas violentas de pais contra filhos.

### **c) Violência sexual**

Os procedimentos adotados foram 04 (66,66%) acompanhamentos e 02 (50%) encaminhamentos. Os 04 (66,66%) acompanhamentos foram referenciados ao CREAS; 01 (16%) encaminhamento à Delegacia de Polícia, e 01 (16%), ao CRAI. O Centro de Referência de Atendimento Infantojuvenil (CRAI) do Hospital Presidente Vargas de Porto Alegre destina-se a atender crianças e adolescentes vitimizados pela violência sexual, encaminhados pelo eixo da defesa do Sistema de Garantia dos Direitos dos municípios do Rio Grande do Sul, para fins de perícia técnica e materialização de provas nos casos de denúncia e investigação.

No entanto, em 2001 implantou-se no Hospital Geral em Caxias do Sul o Programa de Atendimento às Vítimas de Violência Sexual (PRAVIVIS), que destina-se a atender crianças, adolescentes e adultos vitimizados na região de referência da 5ª Coordenadoria da Secretaria Estadual de Saúde, região da serra e hortênsias. O programa é baseado nas normas técnicas do Ministério da Saúde, contando com equipe multiprofissional e qualificada para

intervenções nestas situações. Este serviço, não foi citado pelos sujeitos de pesquisa, fato que elucida o desconhecimento quanto a este equipamento público regional.

As pesquisas na área apontam que as pessoas em situação de violência sexual percorrem um difícil caminho que se inicia com a própria notificação do abuso (AZAMBUJA, 2004; GROSSI; PEDERSEN, 2011). As famílias podem transitar por várias instituições, recebendo duplicidade de atendimento ou interrupção das ações já iniciadas. A ausência de articulação entre as instituições promove o que se chama de revitimização, submetendo as vítimas a um padrão intersetorial fragmentado e compartimentalizado, em desacordo com o previsto pela Doutrina da Proteção Integral na operacionalidade do Sistema de Garantia do Direito da Criança e do Adolescente.

Os abusos sexuais, conforme mencionado, constituíram-se em 02 situações praticadas pelo pai, na faixa etária de 2-9 anos, e 04 casos em que os agressores eram membros da família extensa, cuja faixa etária preponderante é de 10-18 anos. Os encaminhamentos ao CREAS e ao CRAI sugerem a necessidade de que os casos denunciados sejam avaliados por equipe multiprofissional para fins de investigação e providências protetivas. Estes serviços têm por finalidade atender vítimas e agressores, como também produzir materialidade para responsabilização legal.

Em um contexto de desigualdade social e econômica, o atendimento às necessidades básicas de crianças e adolescentes abusadas sexualmente é primordial. Dentre elas, estão moradia, alimentação e outras necessidades, especialmente naquelas situações em que o agressor é o único provedor da família (FALEIROS, 2001).

Existem mitos com relação ao abuso sexual de crianças e adolescentes que revitimizam as vítimas, desconsideram seu depoimento, que se explica pelo desconhecimento ou mecanismos ideológicos que reforçam os processos de dominação. Entre eles, os mitos de que “as crianças inventam histórias de vitimização sexual” e, se “uma criança ou adolescente consente, é porque deve ter gostado; se ela não diz, é porque não é abusada”, neste caso, especialmente, se for adolescente-mulher. O envolvimento de crianças e adolescentes em atividades sexuais com adultos ou com uma pessoa um pouco mais velha, que haja uma diferença de idade, tamanho e poder, é incapaz de dar consentimento pelas relações assimétricas de poder.

A materialidade de que o sistema de justiça ou Conselho Tutelar prescinde, muitas vezes, tem como mecanismo ideológico a negação do sujeito de direitos, criança ou adolescente, necessitando da chancela de um adulto para tal, pois se coloca a palavra da criança e do adolescente em dúvida, mascarando a real ocorrência das situações de violência

sexual, assim como suas implicações (FALEIROS, 2001).

#### **d) Violência Psicológica**

Os procedimentos adotados foram 01 (33,33%) medida de termo de entrega, 01 (33,33%) encaminhamento e em 01 (33,33%) caso não constava o procedimento. O serviço referenciado foi 01 (33,33%) ao Ministério Público e 01 (33,33%) à Secretaria Municipal de Educação.

Observa-se que, com relação às condutas adotadas, ocorreu o afastamento da vítima do agressor, por intermédio da medida termo de entrega. Os outros encaminhamentos referem-se a procedimentos na esfera da responsabilização e requisição de serviço na área da educação, visto que as faixas etárias das crianças e adolescentes eram de 6-13. Não houve encaminhamentos para as unidades de saúde e o CREAS, serviços de retaguarda para a intervenção multiprofissional às famílias com vínculos fragilizados.

Esta pesquisa evidenciou a precariedade dos registros do CT pela insuficiência de informações quanto às vítimas, agressores e medidas aplicadas de proteção em alguns casos: 16 prontuários não foram utilizados como amostra por ausência de informações, tornando-os ilegíveis para a pesquisa e, em 11 situações, não havia registros das medidas adotadas (negligência, violência física e psicológica). Embora o CONANDA defina parâmetros de funcionamento para os Conselhos Tutelares, a falta de investimentos públicos na área no município pesquisado é um grande dificultador no exercício das atribuições e competência do Conselho Tutelar.

Evidenciou-se, especialmente com referência à negligência com a maior prevalência, que as medidas protetivas adotadas reforçaram práticas sociais de criminalização da pobreza e a institucionalização de crianças e adolescentes. Ao contrário da violência física, essas constatações indicam que existe uma maior tolerância pelas medidas e serviços referenciados, reforçando os mecanismos culturais e ideológicos justificadores dos processos de dominação, onde o abuso físico é utilizado como mecanismo disciplinador.

O Serviço que obteve mais encaminhamentos do CT foi o CREAS (18), seguido do Ministério Público (10), Poder Judiciário (07), Serviços de Saúde (05), Educação (04), Delegacia de Polícia e CRAS (02) e CRAI (01). O CREAS tem uma função de proeminência na retaguarda às demandas do Conselho Tutelar, pois se destina a indivíduos que tenham direitos violados em decorrência das violências citadas. A busca pelo CREAS como serviço de referência às situações de violação de direitos estende-se a outros atores da rede, pelo número de casos novos em 2014, se comparados ao CT, o que sugere ainda, uma

subnotificação dos casos encaminhados a esse órgão.

O CRAS é um dispositivo da proteção social básica que tem por finalidade o desenvolvimento de potencialidades e aquisições, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Esse serviço recebeu apenas 02 encaminhamentos do CT, o que indica a pouca compreensão e reconhecimento dos Conselheiros Tutelares da importância deste serviço na garantia dos direitos socioassistenciais, especialmente às famílias em maior vulnerabilidade social.

O Ministério Público e o Poder Judiciário tiveram, no total, 17 encaminhamentos. Esses órgãos têm a responsabilidade de assegurar que os direitos de crianças e adolescentes sejam efetivados. O estudo em questão não avaliou os procedimentos e medidas judiciais na proteção de crianças e adolescentes, estes são temas para futuras pesquisas.

A proteção integral prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, prevê intervenções intersetoriais, onde seus diferentes aspectos estão mutuamente relacionados nas funções de promoção, defesa e controle social. Segundo o princípio, as intervenções devem ser concorrentes de diversos atores integradamente para fortalecer as diferentes dimensões na proteção de crianças e adolescentes, especialmente aqueles que tenham seus direitos violados. Neste estudo, evidenciou-se que apenas em alguns casos o CT encaminhou para mais de um serviço, mas, na grande maioria, a medida adotada foi direcionada a um único local.

O eixo do controle social é o campo preferencial da participação da população por meio das organizações representativas da sociedade civil, através de fóruns e movimentos sociais para a interferência política na formulação e gestão das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência. Esse eixo também opera em instâncias públicas colegiadas, tais como conselhos setoriais e de direitos na formulação e controle de políticas públicas (BAPTISTA, 2012).

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente realiza a constante vigilância do cumprimento dos preceitos legais (Art. 88, inciso II<sup>25</sup>) e tem a responsabilidade de

---

<sup>25</sup> São diretrizes da política de atendimento: I municipalização do atendimento; criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores de ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo as lei federal, estaduais e municipais; III criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização política administrativa; IV manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V integração operacional dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a que se atribua autoria de ato infracional. VI integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar, e encarregados da execução das políticas sociais básicas e assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar e institucional, com vistas a sua rápida reintegração à família de origem, ou se tal solução se mostrar completamente inviável, sua

deliberar e controlar ações voltadas para a infância nas três esferas de governo: federal estadual e municipal (BRASIL, 1990). Com referência à situação de violência contra crianças e adolescentes, ele deve constituir diretrizes para as políticas públicas na área, assim como propor mobilização e participação da sociedade na luta contra a violência. Sugere, ademais, ações combinadas em nível intersetorial e entre organizações da sociedade civil (AZAMBUJA, 2004).

A participação das prerrogativas legais na deliberação de políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes no enfrentamento da violência intrafamiliar, no que concerne à atribuição de deliberar e exigir políticas públicas na área, a parceria entre o COMDCA e o Conselho Tutelar é de fundamental importância. As assertivas destes sujeitos pontuam que nesse aspecto existe a disposição de efetivá-la:

*F.b(6) [...] é bem discutido e trabalhado este tema (referindo-se à violência intrafamiliar) dentro das reuniões do COMDCA porque é onde chega, é a porta de entrada das reivindicações e das reclamações da comunidade via Conselho Tutelar, chega para o COMDCA e o COMDCA tem trabalhado muito para isso, feito propostas de trabalho, chamado bastante para junto do COMDCA o Conselho Tutelar.*

*F.b(9) Na verdade a gente tem o trabalho do Conselho Tutelar que invariavelmente encaminha casos, as FICAIS, que são as fichas de infrequência escolar, e estes materiais, estas ferramentas, detectam essas vulnerabilidades que são mandados para os serviços que é o CREAS e invariavelmente o CAPS ou o CRAS, que são nossos serviços de ponta. [...] A gente tem debilidades e necessidades, mas também tem muitos louros.*

A Constituição Federal de 1988 incorporou a participação da sociedade civil nas decisões políticas pela via da institucionalidade em conselhos e conferências, onde nasce o conceito de controle social. Correia (2002:121) assim define controle social:

*atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas. Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção da maioria da população.*

O controle social tem como princípio a participação popular e ampliação da

---

colocação em família substituta em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta lei; VII mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

democracia representativa na gestão das políticas públicas e fiscalização pela sociedade civil organizada. Os conselhos, de acordo com Carvalho (1995), são esferas paritárias, compostas pela representação do governo e sociedade civil, onde se discutem, elaboram e fiscalizam as políticas sociais de diversas áreas. A concepção da participação social tem em sua base a universalização dos direitos, pautada por uma nova compreensão do caráter e papel do Estado, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988.

Nesse cenário, década de 80 foi um momento conjuntural no Brasil que possibilitou o processo de ampliação da esfera pública e alterou no campo legal as relações entre o Estado e a sociedade civil, fato que ocorreu com a participação de diversos atores sociais, tendo por finalidade democratizar o país e assegurar a participação das classes populares. A Constituição Federal (1988), além de inaugurar a criação de novos direitos sociais, entre estes os direitos de crianças e adolescentes, também cria as condições formais para que se organize de forma descentralizada e participativa a gestão pública:

diante da crise do Estado, do agravamento da questão social e da luta pela democratização do país, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil, consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição do texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas. Estimulou-se a definição de mecanismos de transferência de parcelas de poder do Estado a sociedade civil e foram induzidas mudanças substantivas na dinâmica destas relações (RAICHELIS, 2000, p. 36).

A Carta Magna deu uma nova forma à organização do Estado brasileiro, redesenhando o papel do governo federal, dos estados e municípios. Nessa nova relação entre as esferas governamentais, o governo federal passou a assumir prioritariamente a coordenação das políticas sociais, enquanto os municípios passaram a ter maior autonomia para implementar suas próprias ações. A descentralização política administrativa, prevista na Constituição como princípio democrático da gestão das políticas públicas, refere-se a uma articulação entre as três esferas governamentais, de modo que os governos federal e estaduais devem exercer um papel primordial de corresponsáveis, tanto no financiamento quanto na regulamentação e na implementação das políticas públicas, de forma que todos os executores das políticas de atendimento do município (governo local e sociedade civil) estejam articulados coletivamente nos processos de formulação e execução dessas políticas.

Carvalho (2004), ao historiar o percurso da Cidadania no Brasil, ressalta que analisar

a participação popular na esfera pública, implica compreender a formação cultural brasileira, patrimonialista e clientelista, as profundas desigualdades sociais e a falta de tradição democrática que alicerçou a formação do Estado.

O Estado brasileiro tem uma tônica autoritária e de centralização de poder no executivo, em uma sociedade marcada por muitas ditaduras, com processos democráticos ainda incipientes, tais contextos fragilizam a autonomia e as prerrogativas legais, diante das condutas políticas de governos com essas características para interferir, neutralizar ou minar as decisões dos Conselhos, conforme a fala deste sujeito:

*F.b(6) [...] as nossas atas e deliberações, tem pouca importância pelo governo e muitas das vezes nós deliberamos contra os projetos do governo, porque nós entendíamos que não era prioridade que não era foco e foi ignorado, nossas atas arquivadas, nossos documentos arquivados e o governo fez da forma que achava melhor. [...] mas quando o governo tem seus interesses e ele precisa que seja aprovado pelo conselho para liberar recurso, então o governo é presente, fora isso, o governo não está presente, governo oculta informações e não dá o devido valor ao conselho. [...] o conselho é paritário, eu vejo os conselheiros da parte do governo sem entendimento nenhum da política pública, eles vão por extrema obrigação, porque o secretário nomeou e o secretário mandou. Nós temos que ter pessoas comprometidas que realmente tenham entendimento, realmente se interesse em capacitações e entendam a política para que seja feito um bom trabalho.*

Dentre as dificuldades políticas das práticas conselhistas, estão as práticas autoritárias dos governos que ignoraram as suas deliberações e a designação de conselheiros governamentais sem o mínimo de domínio do assunto, sem a competência sobre as atribuições de sua secretaria ou (des)compromisso público com essa questão. Neste acaso, percebe-se, também, o pouco diálogo entre os conselheiros não governamentais e governamentais.

No entanto, a democratização e a criação de canais de participação na formulação e controle social das políticas públicas, asseguradas formalmente, representaram uma conquista do povo brasileiro, se comparadas a séculos de um passado colonial escravista, ditaduras populistas e militares.

Tendo como referência as análises gramscianas, Coutinho (*apud* MERLIM, 2006, p.66) apresenta a noção de “revolução passiva” como central para compreender a formação social brasileira. O país experimentou os processos de mudanças e modernização capitalista, como industrialização, urbanização e internacionalização do capital, sem realizar uma “revolução democrática burguesa” ou de autonomia nacional. A dominação burguesa no Brasil opera-se de forma antipopular e elitista, na passivização da ordem via mecanismos

políticos que, através dos aparelhos privados de hegemonia, incorporam parte das reivindicações das classes subalternas.

Nessa direção, o processo de abertura democrática foi imediatamente seguido pela emergência das teorias e práticas neoliberais para o Estado nas administrações públicas. Neste contexto, o embate localiza-se entre o projeto conquistado pelas classes populares na ampliação das funções sociais do Estado e defesa dos direitos universais, frente ao Estado mínimo, focalista e seletivo para os direitos sociais, com poucos investimentos na área.

Verificaram-se nas falas dos sujeitos dificuldades na implementação das deliberações do COMDCA pelo não aporte de recursos públicos destinados para esse fim ao FMDCA:

*F.b(6) [...] o COMDCA está deliberando e discutindo, mas não se faz política pública sem financiamento. Nós temos discutido isso dentro do conselho (referindo-se à violência intrafamiliar), mas também acho que o governo dá pouca importância para a autoridade que o conselho tem, infelizmente é isso. Pelas deliberações do conselho, sempre aquela questão de não ter recurso e acaba ficando arquivado as deliberações.*

Segundo argumenta Martins (2006), os conselhos de políticas públicas e de direitos, além de consubstanciarem processos democráticos na formulação das políticas sociais, a criação dessas esferas públicas também está vinculada a repasses de recursos da União para Estados e municípios, sendo esta uma condição necessária para o cofinanciamento das políticas sociais. Neste prisma, assim como os conselhos podem ser um estímulo à participação, também poderão ser um mecanismo de concentração de recursos nas mãos dos prefeitos. Através dos conselhos se garante o recebimento de recursos financeiros, mas não se consolida, necessariamente, a gestão democrática, em que a sociedade civil participa ativamente nas definições de prioridades e aplicação do financiamento público. Com relação à questão, o sujeito aponta tal contradição:

*F.b(6) [...] o governo nos oculta muitas informações, muitas vezes os projetos já chegam prontos e no último prazo para a entrega de projetos para não perdermos os recursos, oriundos do Fundo da Criança e do Adolescente. O conselho não tem a oportunidade em analisar se isso é prioridade ou não, em decidir onde vai ser aplicado. Mas na ânsia de não perder o recurso é que muitas vezes o governo já chega com o projeto pronto, o conselho acaba aprovando.*

O Fundo para a Infância e Adolescência é constituído por recursos especiais destinados à efetivação de políticas de atendimento para crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados. As políticas sociais básicas são de responsabilidade do governo

municipal, que deve contar com outros recursos destinados no orçamento anual às políticas setoriais, a fim de não comprometer os recursos para essa finalidade.

Para Ferraz (2006) o desafio maior com relação às práticas conselhistas tem sido a disputa em curso no interior da própria sociedade entre modelos políticos culturais de democracia e projetos políticos, tendo em vista os valores e as crenças que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. A partir dessa compreensão é que se entende a eficácia dos mecanismos de ampliação da democracia representativa e dos mecanismos para a incorporação de atores sociais coletivos que tenham a capacidade de interferir, interpelar, colocar respostas coletivamente construídas às questões que se apresentam como objeto de intervenção na esfera pública.

Constatou-se que as definições de prioridades na aplicação do fundo são definidas pela instância governista, segundo os sujeitos da pesquisa. No entanto, o conselho identifica prioridades e critérios para repasse de recursos, sendo estes:

*F.b(9) A prioridade número um, é claro que a gente tem critérios, tem a ver com o número de atendimento, prioridade de atendimento e nível de dificuldade de atendimento. A gente tem o nosso top de liberação que é a APAE, por todas as questões de necessidades especiais, mas os outros serviços todos que nos demandam, o abrigo que é a casa lar e as outras entidades que estão aqui e, aí é por número de atendimento e por número de demanda e o tipo de serviço que presta.*

*F.b (8) Principalmente esta questão da droga, pois existe uma rede de drogas e é muito difícil de combater essa rede, e essa rede depois ela manipula as famílias e as crianças. A gente percebe o malefício feito as crianças e que eu acho muito difícil, por que tem que ter segurança pública, depende da sociedade também para combater. Eu entendo que o grande mal é a drogadição.*

*F.b(6) [...] atacar a causa, fazendo um trabalho de prevenção, é nós darmos condições técnicas, pois muitas vezes os técnicos não tem condições de trabalho, a estrutura é precária, aplicar recursos, financiar os projetos, as políticas públicas... nós trabalhamos só apagando incêndio.*

Os sujeitos trazem em sua fala, elementos que se repetem e que foram evidenciados neste estudo, ou seja, a estrutura inadequada de recursos físicos e humanos nos serviços para o atendimento das necessidades de crianças e adolescentes, especialmente daquelas que se encontram em situação de maior vulnerabilidade. Outro aspecto evidenciado é que a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes pressupõem necessariamente um conjunto de ações que atravessam diversas políticas setoriais, entre estas, saúde, assistência social, educação, etc. As assertivas sugerem que a fragmentação e focalização da ação apenas ‘apagam incêndio’ e, neste sentido, o apelo à segurança pública é uma tônica da

criminalização da questão social.

No Brasil é na década de 90 que são implantados os conselhos de políticas públicas e a descentralização política administrativa em nível local. No entanto, também são operadas as transformações da ofensiva neoliberal que resultaram no agravamento da desigualdade social e degradação da vida humana, processos que intervieram na precarização da vida cotidiana dos indivíduos e nas formas de organização da sociedade. Houve uma reconfiguração da sociedade civil no cenário nacional, com o enfoque institucional dos movimentos sociais nos conselhos de direitos e setoriais. A ênfase dada aos novos atores sociais da sociedade civil organizada, desde então, está na forma como esses movimentos sociais urbanos negociam e constroem alianças com o Estado na consolidação de suas demandas.

A partir das contradições urbanas e dos conflitos de classes, tanto o conceito de sociedade civil quanto o seu significado no Brasil, sofrem reformulações. Relacionam-se aos momentos da conjuntura política nacional, as trajetórias dos enfrentamentos de classe no campo político e econômico. Nesse contexto, Coutinho (1989) apud Pereira (2011) assim define a Sociedade Civil na perspectiva gramsciana:

é o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, os partidos políticos, as igrejas, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico (p. 159).

A cidadania nos anos 90, segundo observa Gohn (2008, p. 75):

foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício de civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas direitos, mas também deveres, ela homogeneiza os atores. Estes deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parceria nas políticas sociais governamentais.

Estudos na área indicam que, à medida que os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil ocuparam o espaço formal no aparato do Estado, ocorreu uma retração da participação, diluição de conflitos, dos enfrentamentos diretos e da capacidade de intervenção

dos representantes da sociedade civil na interferência e implementação de políticas públicas (FERRAZ, 2006).

Sob este aspecto, o novo desenho institucional do Estado, em consonância com o receituário neoliberal, potencializou o encolhimento do protagonismo destes atores sociais também pela inexistência de recursos necessários ao funcionamento dos conselhos (espaço físico, equipamentos, recursos financeiros, assessoria técnica, etc.), pela definição autoritária da agenda de discussões (em geral nas mãos dos presidentes dos conselhos e dos secretários das pastas), pela pouca representatividade e capacidade decisória dos representantes não governamentais, pela tecnoburocratização dos temas e pela não implantação de suas resoluções.

Cohn (1998) e Bravo (2000 *apud* MARTINS, 2006) salientam que a desigual relação de poder e distribuição de informações dificultam as discussões das políticas públicas, visto que os sujeitos que têm pouco acesso à informação tendem a ter uma participação mais tímida, como verificada neste estudo.

Constatou-se que, dentre os sujeitos que mais falaram durante a realização do grupo focal (Presidente e Vice-Presidente), existe uma compreensão das prerrogativas deliberativas deste conselho, conforme preconizado pelo ECA/1990 e pela Constituição Federal/1988. No entanto, Bravo (2000 *apud* MARTINS, 2006) sinalizam que a falta de critérios para elegibilidade das entidades representativas, tais como tradição política, base de sustentação, interesses representados e organização do segmento, abre espaço para uma participação elitista e burocrática, na qual a participação de seus representantes enfatiza opiniões pessoais e subjetivas, não debatendo com a base. Frente às dificuldades expostas e contradições nas práticas citadas, as entidades da sociedade civil fragilizam-se pela busca de hegemonia das ações no âmbito de defesa dessa política pública.

Dessa forma, evidencia-se que os sujeitos com mais informação têm a compreensão dos princípios do SGD com relação à integralidade e intersetorialidade das ações destinadas à proteção de crianças e adolescentes, especialmente do direito fundamental à convivência familiar, embora a fala se dê no sentido da ausência desta efetivação:

*F.b(6) [...] o que a gente mais destaca é a falta de políticas públicas diretamente na questão da criança e do adolescente, uma rede forte trabalhando para o município, o trabalho do fortalecimento de vínculos familiares.*

Os conselhos consolidam-se em contextos de hegemonia do pensamento neoliberal e de ampla redução da capacidade interventiva do Estado, de erosão da proteção social de

orientação social democrata, construída nos países de capitalismo central e das contrarreformas no Brasil que impossibilitaram a implementação da proteção social nestes termos.

Neste novo cenário se enfraquece a força da mobilização pelos movimentos populares urbanos com caráter classista. Os conflitos oriundos das condições precarizadas vividas pela classe trabalhadora fracionam-se em diversas categorias, como mulheres, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, etc. As políticas de atendimento são focalizadas na extrema pobreza, e a unidade de atendimento passa a ser o indivíduo e a família. Enfatizam-se os deveres do cidadão, reduzido ao cidadão consumidor e reforça-se o mercado na satisfação das necessidades sociais. Este cenário atual, Pereira (2011) nomeia como universalismo contido ou segmentado, voltado para grupos determinados, caracterizados pela extensa cobertura de programas compensatórios ou de alívio da pobreza.

Esses arranjos de retração do Estado desenvolvem-se em um novo espaço público denominado público não-estatal. Surgem entidades autodenominadas ‘Terceiro Setor’<sup>26</sup>, articuladas a empresas e fundações. As ONGs que nas décadas anteriores prestavam suporte e assessorias aos movimentos sociais de caráter popular, entre estes, direitos humanos infantojuvenis, adotam uma perspectiva de intervenção direta no meio popular e especializam-se em áreas de atuação como mulheres, crianças e adolescentes e outras mais, na concretude de demandas pontuais.

A (des)responsabilização do Estado na efetivação das políticas públicas e a proeminência do terceiro setor para a sua concretude podem ser também consideradas estratégias neoliberais de esvaziamento das instâncias democráticas. Nesta perspectiva, a fala do sujeito é elucidativa:

*F.b(6) [...] mas o governo hoje quer ficar cada vez mais ausente dos problemas, na questão da terceirização, passando para as entidades, ONGs. O governo quer ficar ausente, não quer assumir suas responsabilidades. Mas a responsabilidade é do governo e não é da entidade. As entidades são importantes, podem ser parceiras, há muitas que fazem um trabalho muito bom, mas a responsabilidade é do governo e o governo tem passado isso pra frente.*

O crescimento e o fortalecimento do Terceiro Setor “caracterizam-se por uma fração de classe pouco politizada, com compromissos genéricos, discurso diluídos dos conflitos

---

<sup>26</sup> São fundações e organizações articuladas por empresas, bancos, redes de comércio e da indústria, artistas famosos, que passam a realizar projetos junto à população, na parceria com o Estado. Apoiados por recursos financeiros, privados e públicos (oriundos de inúmeros fundos públicos que foram criados. [...] passaram a atuar com populações tidas vulneráveis, focalizadas, grupos pequenos, por projetos, e com prazos determinados (GOHN, 2008, p. 108-109).

sociais, preocupado apenas com a inclusão social em termos de integração social ao *status quo* vigente, sem questionar o modelo de desenvolvimento e as contradições de classe” (GOHN, 2008, p. 91). Estas entidades do Terceiro Setor e ONGs é que representam a sociedade civil nos conselhos setoriais e de direitos na busca do parco financiamento público e de agências internacionais para a implementação de seus projetos.

A sociedade civil não é um bloco homogêneo, deve-se entendê-la a partir da contradição central capital/trabalho, um dos espaços em que se disputam projetos societários antagônicos na luta pela hegemonia em suas dimensões classistas e contraditórias.

As práticas conselhistas devem ser analisadas a partir da concretude histórica, da correlação de forças presentes, em que a depender, poderá, positivamente, avançar em políticas sociais públicas garantidoras de direitos das crianças e adolescentes com conteúdos emancipatórios ou, negativamente, servir aos ditames do capital. No âmbito da infância e adolescência, a incorporação da gestão compartilhada na esfera pública possibilitou espaços de pactuação de políticas de atendimento, no fortalecimento e garantias em prol dos direitos humanos deste segmento, embora apresente as limitações aqui enfocadas.

A compreensão e interpretação do Estatuto da Criança e do Adolescente exigem capacitação dos conselheiros, que precisam incorporar as novas competências políticas, culturais e técnicas frente às exigências atuais na definição de políticas públicas na área. Essas são estratégias fundamentais na promoção, defesa dos direitos de crianças e adolescentes, e da esfera pública. Neste sentido, a assertiva deste sujeito enfatiza a questão:

*F.b(6) [...] obviamente o Conselho do Direito da Criança deve ter pessoas mais capacitadas, dar capacitações para os conselheiros para que eles tenham a visão de enxergar o problema e ser sensível a essas questões do município. Mas para mim ser sensível e entender o problema, eu preciso ser capacitado. E eu percebo que como o conselho é paritário, eu vejo os conselheiros da parte do governo sem entendimento nenhum da política pública.*

Evidenciou-se que, embora o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente possui poder expresso em lei para deliberar políticas para a área, trata-se de um espaço contraditório em que diversos interesses se confrontam na busca por hegemonia, com a centralização do poder decisório no executivo municipal. Neste sentido, existe um enfraquecimento das prerrogativas legais pela falta de autonomia na definição de prioridades e deliberações, em que se reiteram práticas clientelistas e autoritárias governamentais, com parcos recursos destinados para atender as demandas identificadas como prioridades para o COMDCA.

Outro aspecto evidenciado sugere pouca efetividade na representação dos conselheiros governamentais, que segundo alguns sujeitos é atribuído pelo descaso para com a esfera conselhistas pelo governo e a falta de entendimento destes sobre as suas competências expressas em lei e as políticas públicas as quais devem deliberar. Todos esses apontamentos apresentam-se como dificultadores na construção de políticas públicas de enfrentamento à violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Entende-se, dessa forma, que a avaliação da prática conselhistas, com relação ao tema e objetivo propostos para esta dissertação, apenas fez alguns apontamentos iniciais, necessitando de aprofundamentos com a realização de outras pesquisas que tenham como foco limites e potencialidades dos conselhos, no sentido de fortalecer os espaços democráticos na construção de políticas públicas para o segmento infantojuvenil.

As políticas sociais públicas, segundo menciona Behring (2009), são processos históricos e sociais resultantes das relações complexas entre o Estado e Sociedade Civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes. Sua materialidade expressa-se nas particularidades dos Estados nacionais, nas formas de produção e reprodução do capitalismo nos ciclos de expansão e estagnação, com vistas a demonstrar seus limites e possibilidades.

A depender das correlações de forças em jogo nas arenas políticas e nas disputas de projetos societários, as políticas públicas tornam-se objeto de lutas da cidadania organizada contra a desigualdade e a exploração de classe. No período de expansão do capital, a margem de negociação amplia-se e, na recessão, restringe-se, conforme a trajetória histórica da política social no capitalismo.

As políticas públicas são a materialidade dos direitos sociais, pois é através dela que os direitos garantidos em lei são operacionalizados. Compreende uma ação coletiva que tem por função concretizar direitos demandados pela sociedade e previstos em lei (PEREIRA, 2001).

A concepção gramsciana do Estado ampliado possibilitou direcionar o olhar para a complexidade da política social na sociedade capitalista. Gramsci, a seu turno, não compartilhou da teoria marxista de que a sociedade civil está no âmbito da estrutura. Para ele, a sociedade civil está na superestrutura, composta por instituições e organizações de caráter privado que correspondem à função da hegemonia. A sociedade política, na teoria marxista, identifica-se com o Estado restrito, cuja função é a dominação e coerção. A hegemonia amplia a compreensão marxiana do Estado pela incorporação da sociedade civil na constituição de relações ideológicas-culturais que o atravessam. Gramsci não desconsidera a importância da estrutura econômica em relação à superestrutura política,

apenas complexifica sua compreensão.

Assim entendida, a sociedade civil atravessa o Estado de forma ampliada. A classe dominante exerce seu poder não apenas pela coerção, mas pela hegemonia por meio da direção e do consenso, tendo como base material os aparelhos privados. Esta compreensão teórica do Estado não está isenta de contradição e servirá como o conceito-chave para entender os conceitos e as configurações das políticas sociais no sistema capitalista.

Conceituar e definir política social implica reconhecer que existem paradigmas ou estatutos epistemológicos competitivos e rivais colocados à disposição desse processo – já que não há unanimidade no campo do conhecimento, principalmente nas ciências sociais – e que é preciso eleger um deles (PEREIRA, 2012, p. 165).

A perspectiva adotada compreende o Estado e as políticas sociais como produto das relações dialeticamente contraditórias entre a estrutura e história, relações antagônicas e recíprocas entre o capital e trabalho, Estado e sociedade que norteiam os direitos de cidadania.

No que diz respeito à configuração política da política social, Titmuss (1976) *apud* PEREIRA, (2012) esclarece que, além dos processos de escolhas e tomadas de decisão com relação aos princípios que lhes orientam, fundamentalmente é um processo de ação para promover mudanças, seja em situações, sistemas e práticas, seja em condutas e comportamentos. O conceito de política social tem sentido e significado ético, quando influi em uma realidade concreta que deve ser mudada.

Ao comprometer o Estado, as correlações de forças existentes na sociedade e os agentes sociais correspondentes, a política social constitui-se como política pública. Requer a participação ativa do Estado, sob o controle da sociedade e voltadas para a satisfação das necessidades humanas. No entanto, é necessário definir o termo público que a qualifica.

As políticas públicas tornaram-se objeto de interesse no campo político e acadêmico a partir do Estado interventor, após Segunda Guerra Mundial, denominado o *Welfare State europeu*<sup>27</sup>. Esse fato tornou o campo político mais complexo e deixou de restringir-se a processos como *voto, eleições, partidos, governo (politics* na língua inglesa), passou a

---

<sup>27</sup> Aqui utilizada para destacar que não existe um padrão único de Estado de Bem-estar nos países capitalistas centrais. Diferencia-se do Estado de Bem-estar residual dos Estados Unidos, de filiação liberal, do que vigorou na Europa de orientação social-democrata (PEREIRA, 2013).

englobar ações coletivas (*policies*) com a participação tanto do Estado como da sociedade. Pressupõe o envolvimento do Estado com as demandas e necessidades sociais – e direitos sociais de cidadania conquistados pelos movimentos sociais e populares no século XX.

As Teorias Econômicas e de Estado de John May Keynes e de William Beveridge desempenharam um importante papel no Estado capitalista no Pós-Segunda Guerra Mundial. Recomendavam ao Estado uma função reguladora da economia e da sociedade - e no financiamento de um sistema de seguridade social que contemplasse, além de seguros de natureza contributiva, a assistência social de natureza distributiva.

O princípio universalista está na base das políticas públicas dessa natureza e foi idealizada para a Seguridade Social brasileira e América Latina, sendo este o modelo de proteção social pretendido nos movimentos democratizantes do Estado no Brasil, tornando-se um dos postulados básicos dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), que se expressa na Proteção Integral norteadora do Sistema de Garantia dos Direitos e os Direitos Humanos a este segmento.

A política pública nestes termos remete ao que pertence e interessa a todos. Considera as decisões de governo na interface com a sociedade, sendo um processo em permanente construção mediante um Estado democrático. O Estado é um espaço de realização do público na medida em que represente a sociedade e possibilite que ela se desenvolva. O público remete a autorrealização da sociedade e aponta para que as necessidades coletivas sejam satisfeitas (GRAU, 1998).

O caráter público desta política não se caracteriza por estar vinculada ao Estado e nem pelas dimensões do movimento social que lhe demandam e pautam, mas pelas decisões e ações que se estabelecem nesse campo contraditório e de disputa entre classes.

Os direitos sociais, declarados e garantidos nas leis, conquistados pela sociedade, efetivam-se apenas quando se tornam políticas públicas. Para tal, devem ser operacionalizados por meio de programas, serviços e projetos: é a materialidade e concretude que evidenciam uma política pública. Necessariamente é uma intervenção do Estado, envolvendo governos e sociedade civil, mediante o controle democrático.

As políticas públicas identificam-se com os direitos sociais pela perspectiva da equidade e justiça social. Permitem à sociedade exigir atitudes positivas e ativas do Estado, para transformar esses valores na concretude da vida dos sujeitos. Decorre, então, que no campo das políticas públicas, a participação do Estado, como regulador ou garantidor de bens públicos como direito, é fundamental (PEREIRA, 2008).

Nessa direção, Sposati (2002), ao referir-se às políticas sociais Latino-americanas, enfatiza que o neoliberalismo reforça uma cultura privatista que distancia a relação entre política social e direito social. O alcance do disposto nas leis de caráter universalizante é limitado por uma burocracia estatal de tradição autoritária, tecnocrática, que não possui a cultura dos direitos e cidadania.

A proteção constitucional aos direitos humanos de crianças e adolescentes, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, na perspectiva da universalidade dos direitos e responsabilidade do Estado, tornou-se um campo de disputa política para a sua efetivação.

O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 é resultado de amplos movimentos sociais que incorporou resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e de propostas aprovadas em mais de 50 conferências nacionais temáticas, promovidas desde 2003 – segurança alimentar; saúde; educação; habitação; igualdade racial; direitos da mulher; juventude; crianças e adolescente; pessoas com deficiência; idosos, etc., refletindo um amplo debate sobre as políticas públicas no país. Os princípios que nortearam as discussões foram: diálogo permanente entre Estado e Sociedade Civil; transparência em todas as esferas de governo; primazia dos Direitos Humanos nas políticas internas e internacionais; caráter laico do Estado; fortalecimento do pacto federativo; universalidade; indivisibilidade; e interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; opção clara pelo desenvolvimento sustentável; respeito à diversidade; combate às desigualdades; erradicação da fome e da extrema pobreza (BRASIL, 2010).

O Eixo Orientador III do PNDH 3 tem como tema Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades. A Diretriz 8 deste eixo aborda a Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes para o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando seu direito de opinião e participação. Subdivide-se em sete objetivos estratégicos sendo estes:

I – proteger e garantir os direitos de crianças e adolescentes por meio da consolidação das diretrizes nacionais do ECA, da Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU;

II – consolidar o Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, com fortalecimento dos Conselhos Tutelares e de Direitos;

III – proteger e defender os direitos de crianças e adolescentes com maior

vulnerabilidade;

IV – enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes;

V – garantir o atendimento especializado a crianças e adolescentes em sofrimento psíquico e dependência química;

VI – erradicação do trabalho infantil em todo o território nacional;

VII – implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (BRASIL, 2010).

Com relação ao enfrentamento da violência contra criança e adolescente, as ações programáticas propostas são assim definidas:

I – apoiar a universalização dos Conselhos Tutelares e de Direitos em todos os municípios e no Distrito Federal, e instituir parâmetros nacionais que orientem seu funcionamento;

II- implantar escolas de conselhos nos estados e no Distrito Federal, com vistas a apoiar a estruturação e qualificação da ação dos Conselhos Tutelares e de Direitos;

III – fomentar a criação de instâncias especializadas do sistema de justiça, de segurança e defensorias públicas, para atendimento de crianças e adolescentes vítimas e autores de violência;

IV – promover ações educativas para a erradicação da violência na família, na escola, nas instituições e na comunidade em geral, implementando as recomendações expressas no Relatório Mundial de Violência Contra a Criança da ONU;

V – desenvolver programas nas redes de assistência social, de educação e de saúde para o fortalecimento do papel das famílias em relação ao desenvolvimento infantil e à disciplina não violenta;

VI – propor marco legal para a abolição das práticas de castigos físicos e corporais contra crianças e adolescentes;

VII – implantar sistema nacional de registro de ocorrência de violência escolar, incluindo as práticas de violência gratuita e reiterada entre estudantes (bullying)<sup>28</sup>, adotando formulário unificado de registro a ser utilizado por todas as escolas;

VIII – apoiar iniciativas comunitárias de mobilização de crianças e adolescentes em estratégias preventivas, com vistas a minimizar sua vulnerabilidade em contexto de

---

<sup>28</sup> Caracterizam-se por agressões intencionais, verbais ou físicas, feitas de maneira repetitiva, por um ou mais alunos, contra um ou mais colegas. O termo bullying tem origem na palavra inglesa bully, que significa valentão e brigão. Em português é entendido como ameaça, opressão, humilhação e maltrato (PNHD 3, 2010)".

violência;

XIX – ampliar a oferta de programas de famílias acolhedoras para crianças e adolescentes em situação de violência com o objetivo de garantir que esta seja a única opção para crianças retiradas do convívio com sua família de origem na primeira infância;

X – reforçar e centralizar os mecanismos de coleta e análise sistemática de dados desagregados da infância e adolescência, especialmente sobre os grupos em situação de vulnerabilidade, historicamente vulnerabilizados, vítimas de discriminação, de abuso e negligência;

XI – estruturar uma rede de canais de denúncias (Disques) de violência contra crianças e adolescentes, integrada ao Conselho Tutelar;

XII – revisar o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, em consonância com as recomendações do III Congresso Mundial sobre o tema;

XIII – ampliar o acesso e qualificar os programas especializados em saúde, educação e assistência social, no atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual;

XIV – desenvolver protocolos unificados de atendimento psicossocial e jurídico a vítima de violência sexual;

XV – desenvolver ações específicas para combate à violência e a exploração sexual de crianças e adolescentes em situação de rua (BRASIL, 2010).

A contrarreforma do Estado brasileiro tem se operado na diminuição da sua função protetora, no debilitamento do universalismo e na privatização das políticas públicas. Ademais, percebe-se que ela traz para o centro da gestão a minimização da intervenção estatal nas políticas sociais básicas e criminaliza a questão social. Nesse cenário, neoarranjos tradicionais, travestidos de novos, reeditam a situação irregular do Código de Menores e do Complexo Tutelar. As políticas sociais deixam de ser públicas, pautando-se pelo princípio da subsidiariedade e refilantropia pelo Terceiro Setor.

De acordo com Sposati (2002), nos países de regulação social tardia, como no Brasil, os direitos sociais foram legalmente reconhecidos, o que não significa que estejam efetivados; poderão continuar a ser direitos, porém não efetivados pelas institucionalidades públicas.

Neste sentido, destaca-se que garantir direitos de crianças e adolescentes não é uma

tarefa fácil. Primeiramente, pela formação do Estado e sociedade brasileira que ao longo do seu processo histórico construiu relações sociais de forma verticalizada e autoritária, onde as diferenças foram transformadas em subalternidade e dominação. As crianças e adolescentes, durante séculos, não foram consideradas pessoas portadoras de direitos. São recentes no país legislações que, por princípio, garantem seus direitos humanos, considerados 'formalmente' sujeitos que demandam direitos. Por outro lado, o Estado brasileiro está na contramão dos princípios da Doutrina que instituiu a Proteção Integral a toda população infantojuvenil, caminhando na direção oposta, eximindo-se das garantias constitucionais. Todavia, esse quadro pode ser reestruturado em suas bases. Para que isso ocorra, são necessárias alianças sólidas em torno de projetos de resistência a essas tendências para efetivamente construírem-se sistemas que garantam direitos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar ao final de uma caminhada na qual se buscou compreender uma realidade complexa e difícil, relacionada à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes e as respostas do Estado frente a essa questão, mesmo sendo este um estudo de caso, estão presentes os processos histórico-sociais, a estrutura e a conjuntura – em seus aspectos políticos, socioeconômicos e culturais, onde sujeitos, realidade e fenômenos são determinados e determinantes nestas relações temporais e dialéticas.

A realidade está sempre em movimento, os resultados são sempre provisórios, porque dotados de processos temporais, dos sujeitos sociais e contextos históricos do seu tempo. Contudo, ao longo desta jornada, debruçando-se sobre os autores estudados, os sujeitos escutados e dados empíricos pesquisados, constatou-se que as práticas sociais reeditam no real o movimento dialético da realidade, ora superando a história passada ou conservando os vínculos com o passado secular de segregação e controle que marcaram fortemente a trajetória das políticas públicas na área da infância, adolescência e das classes subalternas no Brasil.

Nesse aspecto, verificou-se que as práticas sociais dos sujeitos pesquisados reeditam a Doutrina da Situação Irregular por intermédio da concepção e do mito das famílias ‘disfuncionais’ ou ‘desestruturadas’, recaindo sobre as famílias subalternas, especialmente sobre as mulheres, a autorresponsabilização com medidas criminalizadoras. As mulheres neste estudo foram identificadas pelo Conselho Tutelar como as principais agressoras de seus filhos, tendo preponderância a negligência, que, segundo as medidas adotadas, sugerem criminalização da pobreza e institucionalização de crianças e adolescentes, contrariando os preceitos legais.

A sociedade brasileira, de acordo com Chauí (2001), tem um forte componente autoritário, um vínculo permanente com o passado, que se atualiza nos valores, ideias e representações no presente. Este mito fundador se mantém vivo e, nesta perspectiva, oculta as contradições presentes, que, por não serem percebidas ou por não poderem ser resolvidas sem profundas transformações estruturais, reeditam-se. Tais processos vitimizam e reproduzem a violência no cotidiano de crianças e adolescentes, dentro e fora do âmbito familiar, perpassam as diferentes instâncias, reproduzindo práticas autoritárias que atravessam o Estado, a

sociedade civil, os espaços miúdos como a família, em uma teia de relações, como os achados deste estudo evidenciaram: crenças nos valores autoritários e na asserção do poder do adulto com relação à criança e adolescente, presentes nas práticas sociais das famílias pesquisadas; a prevalência do espaço familiar como *locus* privilegiado de violência contra crianças e adolescentes, sendo as crianças menores as que são mais vitimizadas; e maior condescendência pelos Conselheiros Tutelares com relação às medidas de proteção aplicadas à violência física, pois estas são vistas como práticas educativas na socialização de crianças e adolescentes.

Os desafios na atual conjuntura são imensos pelas transformações operadas no capitalismo mundial de orientação neoliberal com repercussões específicas no Brasil que, além da cultura autoritária e patrimonialista, das relações de tutela e favor, e da frágil democracia, somam-se a desigualdade social com recortes de classe social, gênero, étnica e geracional. A retração da esfera pública e dos direitos conquistados não possibilitou a implementação de políticas públicas de proteção social universalizantes afiançadas nos textos constitucionais.

Na análise conjunta dos dados empíricos e subjetivos, alguns aspectos se destacaram: a cultura patriarcal e autoritária que perpassa o cotidiano das interações familiares, replicando em relações de mando e obediência naturalizadas no poder do adulto frente às crianças e adolescentes (cultura adultocêntrica) através das práticas educativas; o esvaziamento da esfera do controle social pela centralização do poder no executivo municipal e ausência de autonomia do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; a vigência da concepção teórica de cariz funcionalista da “disfuncionalidade familiar” entre os sujeitos pesquisados, que ensejam práticas sociais com forte componente ideológico de criminalização das famílias atendidas que praticam maus tratos, dissociando-os dos aspectos estruturais que os produzem, desconstituindo-as como sujeitos históricos com possibilidades e potencialidades de resistência .

As evidências a partir dos achados desta pesquisa são que o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos à proteção integral assegurados no âmbito jurídico e normativo, ainda não têm concretude no cotidiano familiar e nas políticas públicas de atendimento a este segmento.

Outro aspecto constatado é a contradição identificada entre a concepção de direitos de caráter universalista contida na Doutrina da Proteção Integral do Estatuto da Criança e do Adolescente e a materialização desta concepção nas práticas sociais dos sujeitos que operacionalizam o SGD. A promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e

adolescentes previstos na legislação rompem, nos campos teórico e doutrinário, com a concepção da “situação irregular”, porém as evidências sugerem que, em alguns casos, abrigaram-se crianças e adolescentes devido a negligências relacionadas aos processos de desigualdade social e acesso precário às políticas sociais básicas, o que contraria os preceitos legais.

Nesta direção, as práticas sociais dos sujeitos, evidenciadas em suas falas e nas medidas protetivas adotadas, elucidam a pouca compreensão e distorções quanto aos princípios doutrinários do ECA (BRASIL, 1990) e de um arcabouço teórico que qualifique os profissionais, sujeitos operadores do SGD, na identificação, notificação, intervenção e proposição de políticas públicas no enfrentamento da violência intrafamiliar .

Embora o ECA (BRASIL, 1990) no artigo 13º afirme a obrigatoriedade da notificação dos casos suspeitos e confirmados de maus tratos contra crianças e adolescentes, verificou-se neste estudo a subnotificação das situações de violência, o que sugere as seguintes inferências: falta de preparo profissional para identificar e lidar com os casos de violência; precariedade das condições de trabalho dos operadores do eixo da promoção e do Conselho Tutelar para a execução de medidas protetivas, o que leva a descrença no poder público e na intervenção nestes casos; a enorme demanda dos trabalhadores e falta de suporte para realizar um atendimento qualificado; e receio em fazer a notificação em decorrência de problemas e retaliações com o agressor.

A Proteção Integral de Crianças e Adolescentes prevê políticas públicas que atendam necessidades básicas e especiais através de ações conjugadas e articuladas. Identificou-se a ausência de políticas públicas de caráter preventivo e intersetorial, evidenciado nos dados empíricos coletados no registro dos prontuários de atendimento do CT e nas falas dos sujeitos entrevistados, em que as ações apenas “apagam incêndio”, atendem situações-limites de violência, características das políticas públicas brasileiras de orientação neoliberal, focalistas e de autorresponsabilização dos sujeitos, que se revelam autoritárias e punitivas de tendência familista.

Outro importante apontamento desta pesquisa é a insuficiência e ausência de estrutura de recursos humanos, físicos, administrativos e cofinanciamento dos órgãos e serviços operadores do SGD pesquisados, impactando negativamente no atendimento de crianças, adolescentes e famílias com direitos violados. A precarização das condições de trabalho interfere na implementação das competências e atribuições desses órgãos, entre estes, diagnóstico da realidade infantojuvenil, formulação e execução das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes no âmbito da promoção e defesa de seus direitos. Todos

esses aspectos salientados ferem a primazia do atendimento na esfera pública e o princípio constitucional de prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

Existem aspectos da realidade que apresentam limites para serem superados; contudo, há aspectos positivos reconhecidos pelos sujeitos entrevistados e identificados na análise. Embora haja dificuldades técnico-operativas, teóricas-culturais e histórico-estruturais citadas, destacam-se alguns avanços na implementação de políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes com direitos violados no município.

O CREAS, neste estudo, teve uma função de proeminência na retaguarda e atendimento às situações de violência contra crianças e adolescentes, citado pelos sujeitos entrevistados e pelos encaminhamentos protetivos adotados pelo Conselho Tutelar. A implantação da proteção social especial pela Secretaria Municipal de Assistência Social ampliou e qualificou espaços de intervenção no atendimento às crianças e adolescentes vitimizados pela violência intrafamiliar no município de Canela.

Nesta direção, as famílias entrevistadas qualificam positivamente as intervenções dos serviços que os atendem. Referem que se sentem acolhidas e escutadas pelas equipes, estratégias de atendimento que, segundo esses sujeitos, aliviam os tensionamentos familiares. Esse é um aspecto positivo que enseja uma mudança ideológica importante no olhar destinado às famílias, onde se descortinam possibilidades de resistência e mudança no cotidiano de violência intrafamiliar.

Existe a disponibilidade desses sujeitos em resolverem os conflitos familiares através de uma comunicação não violenta, embora os tensionamentos e as vulnerabilidades sociais potencializem a socialização intergeracional adultocêntrica presente na sociedade brasileira. Esse é um fator positivo que, a depender das intervenções profissionais, poderá ser um fator de proteção.

Constatou-se que alguns sujeitos, por terem acesso à informação, conseguem ter uma melhor compreensão dos preceitos constitucionais, e serem críticos e propositivos em alguns aspectos, como estratégias interventivas que fortaleçam as potencialidades das famílias e o direito à convivência familiar e comunitária. A desinformação ou uma informação (a)crítica ocultam mecanismos ideológicos de dominação que reforçam a segregação e o controle.

Ressalta-se ainda a deliberação do COMDCA para a realização do diagnóstico municipal na área da infância e adolescência e com recursos destinados no FMDCA para este fim, que poderá ser um importante instrumento, a fim de assessorar os conselhos setoriais e de direitos na formulação de políticas públicas, a depender da correlação de forças em jogo na arena pública para a sua efetivação.

Para finalizar, apontam-se algumas sugestões que serão apresentadas à comunidade para serem discutidas quando da apresentação dos resultados desta pesquisa, sendo estas: capacitação para os operadores do SGD que os qualifique sobre os preceitos legais da Doutrina da Proteção Integral contidas no ECA (1990); identificação e intervenção nas situações de violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes, com foco nas dimensões éticas, dialógicas (comunicação não violenta), centradas no protagonismo, potencial e fortalecimentos dos vínculos familiares; implantação do SIPIA que se baseia no registro diário no sistema nacional das situações de violação de direitos atendidos pelo Conselho Tutelar. As negligências relacionadas à saúde e educação tiveram maior relevância na faixa etária entre zero e nove anos, tendo um percentual mais elevado na prática de maus tratos, sendo esse um indicativo da necessidade premente de políticas públicas preventivas que atendam as necessidades básicas das famílias e de apoio sociofamiliar nas funções parentais, especialmente na área da educação, saúde e assistência social.

Outros estudos e aprofundamentos sobre este tema são necessários, pois, no limite temporal da dissertação, não foi possível adensá-los. A complexidade e o movimento da realidade sempre nos convidam a novos desafios.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Tânia C. Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente na Construção da Cidadania: utopia ou realidade. In: OLIVEIRA, Jaqueline Silva (Org). **Práticas do Serviço Social: espaços tradicionais emergentes**. Porto Alegre: Dacasa Editora, 1998.
- ALBERTON, Mariza Silveira. **Violação da infância: crimes abomináveis: humilham, machucam, tortura e matam**. Porto Alegre/RS: AGE, 2005.
- ARENDDT, Hannah. **Da violência**, 1970. Data da digitalização: 2004.
- ALMEIDA, Sueli Souza (Org.). **Essa Violência Maldita**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.
- ALVES, Giovani. **Trabalho e neodesenvolvimentismo: choque de capitalismo e nova degradação do Trabalho no Brasil**. Bauru: Canal 6, 2014.
- AMARO, Sarita. **Crianças vítima de violência: das sombras do sofrimento à genealogia da resistência: uma nova teoria científica**. Porto Alegre: AGE/EDIPUCRS, 2003.
- ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora, 1981.
- ARRETCHE, Marta T.C. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. In: RICO, Elizabete Melo (Org). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- AZAMBUJA, Maria Regina Fay. **Violência Sexual Intrafamiliar: é possível proteger a criança?** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.
- AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane N. de A. **Infância e Violência Doméstica – Módulos 1-8 A/B**. São Paulo: Telacri, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder**. 2. ed. São Paulo: Iglu, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Infância e Violência Doméstica: fronteiras do conhecimento**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- BARBARÁ, Mário. **Desgarrados**. 1981.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Coleção Saraiva de Legislação. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Redução de Morbimortalidade por Acidentes e Violência**. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de situação de Saúde. Viva: vigilância de violências e acidentes, 2006 e 2007. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei 8.662/93. Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social. Brasília, 1993. In: Conselho Regional de Serviço Social - CRESS 10ª Região. **Coletâneas de Leis: revista e ampliada**. Porto Alegre: CRESS, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei 8.069/90. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990. In: Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 10ª Região. **Coletâneas de leis: revista e ampliada**. Porto Alegre: CRESS, 2005.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 7672/2014. **Congresso Nacional**. Brasília, 2014. Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostraintegra;jsessionid=3AC5F126BA58B1834D086B83CB540210.proposicoesWeb1?codteor=79054&filenome=PL+7672](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostraintegra;jsessionid=3AC5F126BA58B1834D086B83CB540210.proposicoesWeb1?codteor=79054&filenome=PL+7672)>. Acesso em: 15 de jun. de 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução 113. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília, 2006. Disponível em: <[www.mprs.mp.br/infancia/legislacao/id2410.htm](http://www.mprs.mp.br/infancia/legislacao/id2410.htm)>. Acesso em: 10 de mai. de 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução 145. **Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004. Disponível em: <[www.renipac.org.br/rescnas1452004.html](http://www.renipac.org.br/rescnas1452004.html)>. Acesso em 10 de mai. de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretarias de Políticas de Saúde. **Violência Intrafamiliar: orientações para a prática em serviço**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Violência Faz Mal a Saúde**. Brasília: Editora MS, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. CONANDA/CNAS/SEDH/MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito a Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2004. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/rosto\\_ndice\\_apresest.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/rosto_ndice_apresest.pdf)>. Acesso em: 18 de jun. de 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3)**. Brasília: SDH/PR, 2010. Disponível em: <[www.ohch.org/documents/issus/nhra/programmanacionaldireitoshumnaos2010.pdf](http://www.ohch.org/documents/issus/nhra/programmanacionaldireitoshumnaos2010.pdf)> Acesso em: 18 de jun. de 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 12.010 de 2009. Dispõe sobre a adoção e dá outras providências. Brasília:

Presidência da República. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007/2009/lei/112010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007/2009/lei/112010.htm)> Acesso em 11 de set.2015.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Algumas Reflexões Sobre o Sistema de Garantia de Direitos.** Serviço Social e Sociedade nº 109. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Social:** intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras Editoras; Lisboa, CPIHTS, 2000.

BARROCO, Maria Lúcia. Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético-político. **Serviço Social e Sociedade**, n. 106, p. 205-218, 2011.

BAUER, Martin W; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som:** Um Manual Prático. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais. In: CFESS. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BUARQUE, Chico. **Brejo da Cruz.** 1984.

CABRAL, Edson Araújo (Org.). **Sistema de Garantia de Direitos:** um Caminho para a Proteção Integral. Recife: Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC, 1999.

CECONELLO, Alessandra Marques; DE ANTONI, Clarissa; KOLLER, Sílvia Helena. Práticas Educativas, Estilos Parentais e Abuso Sexual no Contexto Familiar. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 8, n.esp., p. 45-54, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil:** mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

\_\_\_\_\_. **A Não violência do Brasileiro, um Mito Interessantíssimo.** Centro de Referência Paulo Freire, 1980. Disponível em:<<http://www.acervo.paulofreire.org/xmlui/handle/7891/2200#page/1/mode/1up>> Acesso 30 de jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Participando do debate sobre mulher e violência:** perspectiva antropológica da mulher. Rio de Janeiro, n 4, 1985.

\_\_\_\_\_. **Contra a violência:** especial para o portal do PT. Revista Fórum, 2007.

CARRARO, Gissele. **As pesquisas avaliativas de políticas sociais públicas:** um estudo sobre a metodologia de trabalho com famílias no SUAS. 2011. 225f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, PUCRS, Porto Alegre, 2011.

CARVALHO, Antonio Ivo. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social,** Rio de Janeiro: FASE/BAM, 1995.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Assistência social: reflexões** sobre a política sua

regulamentação. *Serviço Social e Sociedade*. n. 87. São Paulo: ed Cortez, 2004.

CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente). **Construindo a Política de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: 2011-2020**. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/PoliticaPlanoDecenal\\_consultapublica.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/PoliticaPlanoDecenal_consultapublica.pdf)> Acesso em 25 jun.2015.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros de Funcionamento dos Conselhos Tutelares: 2001**. Disponível em:<[concursos.biorio.br/Teresopolis2013/arquivos/legislação/Resolução%20CONANDA%2075\\_2001.pdf](http://concursos.biorio.br/Teresopolis2013/arquivos/legislação/Resolução%20CONANDA%2075_2001.pdf)> Acesso em: 15 de ago. 2015.

CORREIA, Maria Valeria Costa. **Que controle social na política de assistência social**. In: *Serviço Social e Sociedade*, nº 72. São Paulo: Cortez, 2002.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: UEPG, São Paulo: Cortez, 2006.

DE ANTONI, Clarissa. Abuso emocional parental contra crianças e adolescentes. In: HABIGZANG, Luiza F.; KOLLER, Silvia (Coord.). **Violência contra crianças e adolescentes**. Porto Alegre: Artmed, 2012.

\_\_\_\_\_. Perfil da violência em famílias com história de abuso físico. In: HABIGZANG, Luiz F., KOLLER, Silvia (coord.). **Violência contra crianças e adolescentes**. Porto Alegre: Artmed, 2012.

DESLANDES, Suelly F. Atenção a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica: análise de um Serviço. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, suppl.1, 1994.

\_\_\_\_\_. Família contemporânea e Violência: significados e práticas de atendimento. In: BOMFIM, Leny A. (coord.). **Família contemporânea e saúde: significados, práticas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010.

DONZOLET, Jacques. **A Polícia das Famílias**. 2. ed. Traduzido por M.T. da Costa Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

DURIGUETTO, Maria Lucia; MONTANO, Carlos. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Abuso Sexual contra Crianças e Adolescentes: os (des) caminhos da denúncia**. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial de direitos Humanos, 2003.

\_\_\_\_\_. A violência sexual contra crianças e adolescentes e a construção de indicadores: a crítica do poder, da desigualdade e do imaginário. **Ser Social**, n.2, 1998.

FERRAZ, Ana Targina Rodriguês. Cenário da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.88, p.59-74, 2006.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. 17 ed.

São Paulo: Paz e Terra, 2011.

IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das Condições de Vida da População Brasileira**. 2013. Disponível em: <[http://bge.gov.br/Indicadores\\_sociais/Sintese\\_de\\_IndicadoresSociais\\_2013/SIS\\_2013.pdf](http://bge.gov.br/Indicadores_sociais/Sintese_de_IndicadoresSociais_2013/SIS_2013.pdf)>. Acesso em 18 de jun. de 2014.

IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA). **O perfil da criança e do adolescente nos abrigos pesquisados**, 2004. Disponível em: <[repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3050/4/livro\\_cap%202](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3050/4/livro_cap%202)> Acesso em: 21 de ago. 2015.

GARCIA, Margarida Bosch. Um sistema de garantias de direitos: Fundamentação (A). In: CABRAL, Edson Araújo (Org.). **Sistema de Garantias de Direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife: Centro dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC, 1999.

GATTI, Bernardete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

GONÇALVES, Hebe Signorini; FERREIRA, Ana Lúcia. A notificação da violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes por profissionais da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, jan./fev., 2002.

GUIMARÃES, N. A., FARIAS, E. P & BARBOSA, A. M. O incesto como problema de violência: atendimento e estratégia de intervenção. In: C.A, Lima (Coord.). **Violência Faz Mal a Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

GOFFMANN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. Tradução de Danta Moreira Leite. 7ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. **Violência de Pais contra Filhos: a tragédia revisada**. 5. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes um Cenário em (Des) construção**. São Paulo, 1996. Disponível em: <[www.unicef.org/brasi/lpt/cap\\_01.pdf](http://www.unicef.org/brasi/lpt/cap_01.pdf)>. Acesso em: 20 de mai. de 2014.

GOLDMANN, Lucien. **Dialética e Cultura**. 2. ed. Traduzido por Luiz Fernando Cardoso, Carlos Nelson Coutinho e Giseh Vianna Konder. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

GOMES, Romeu; DESLANDES, Suely Ferreira; VEIGA, Márcia Motta; BHERING, Carlos; SANTOS, Jaqueline F.C. Porque as crianças são maltratadas? Explicações para a prática de maus-tratos na literatura. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n.3, maio/jun., 2002.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade:** novas formas de gestão pública e representação social. Tradução: Carolina Andrade. Brasília, DF: Enap, 1998.

GROSSI, Patrícia Krieger; PEDERSEN, Janaina Raqueli. O abuso sexual intrafamiliar e a violência estrutural. In: AZAMBUJA, Maria Regina Fay de; FERREIRA, Maria Helena Mariante (Org.). **Violência sexual contra crianças e adolescentes.** Porto Alegre: Artmed, 2011.

HARVEY, David. **Neoliberalismo como destruição criativa.** INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente. v. 2, n.4, ago. 2007.

HOHENDORFF, Jean Von, HABIGZANG, Luiz F & KOLLER, Silvia. Abuso sexual contra meninos: uma revisão. In: HABIGZANG, Luiz & KOLLER, Silva (Coord.). **Violência contra crianças e adolescentes:** teoria, pesquisa e prática. Porto Alegre: Artmed, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Estado, Classes Trabalhadoras e Política Social no Brasil.** In: BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Política Social no Capitalismo:** tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

JANNUZZI, Paulo Martino. **Indicadores Sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. Ed. Campinas/SP: Alínea, 2006.

JUNIOR, Almir Pereira. **Os impasses da cidadania:** infância e adolescência no Brasil. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

KERN, Francisco. A rede como estratégia metodológica de operacionalização do SUAS. In: MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz; AGUINSKY, Beatriz (Org.). **Capacitação sobre PNAS e SUAS:** no caminho da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnica de Pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEAL, Maria de Fátima Pinto; CESAR, Maria Auxiliadora. **Indicadores de Violência Intrafamiliar e Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes.** Brasília: CECRIA, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal: Lógica dialética.** 3. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira.** São Paulo: Vozes, 1984.

MARCILIO, Luiza Maria. **História Social da Criança Abandonada.** São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores Ltda., 2006.

MARINO, Eduardo. **Manual de Avaliação de Projetos Sociais.** 2. ed. São Paulo: Editora

Saraiva; Instituto Ayorton Senna, 2003.

MELIM, Juliana Iglesias. **A participação popular no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Vitória: Promessa ou Realidade.** Dissertação de Mestrado. Centro de Ciências jurídicas e Econômicas. Universidade Federal do Espírito Santo, 2006.

MENEGHEL, Stela Nazareth. **Violência na Infância e Adolescência.** *Jornal de Pediatria*, 71 (6), 294-296, 1995.

MENDES, Alessandra Gomes; MATOS, Maurílio Castro. Uma agenda para os conselhos tutelares. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina (org.). **Política Social Família e Juventude: uma questão de direitos.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde.** *Revista Brasileira Materna Infantil de Recife*, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde.** 10. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2007.

\_\_\_\_\_. **Avaliação por Triangulação de Métodos: abordagem de programas sociais.** 20. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

\_\_\_\_\_. **A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência.** *Cadernos de Saúde Pública*, 1998.

\_\_\_\_\_. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, suppl. 1, 1994.

MIOTO, Regina Célia Tamoso. Família e Políticas Sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. A família como referência nas políticas públicas: dilemas e tendências. In: BONFIM, Leny A. (coord.). **Família contemporânea e saúde: significados, práticas e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010.

MOREIRA, Maria Ignez Costa; SOUZA, Sônia Margarida Gomes. Violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes: do espaço privado a cena pública. **O Social em Questão**, n.28, ano XV, 2012.

NOAL, Juliana; SILVA, Lucas Neiva. Adoção, Adoção Tardia e Apadrinhamento Afetivo: intervenções em relação a crianças e adolescentes. In: HUTZ, Cláudio Simon (Org.). **Prevenção e Intervenção em Situações de Risco e Vulnerabilidade.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). **Política social e democracia.**

Cortez: Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

\_\_\_\_\_. Discussões conceituais sobre a política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Utopias Desenvolvimentistas e Política Social no Brasil**. Serviço Social e Sociedade, n 12. São Paulo, out/dez.2012.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. 2013. 307f. Tese (doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PRATES, Jane Cruz. As pesquisas avaliativas de enfoque misto e a construção de indicadores para a avaliação de políticas e programas social. In: **Anais do ENPESS**, Rio de Janeiro, ABEPSS, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Actuar sobre el futuro: romper La transmisión intergeracional de La desigualdad**. 2010. Disponível em: <[www.pnud.org/HDR/Relatorios\\_Desenvolvimento\\_Humano\\_Globais.aspx?indiceAccordion=2&Li=\\_RDHGlobais](http://www.pnud.org/HDR/Relatorios_Desenvolvimento_Humano_Globais.aspx?indiceAccordion=2&Li=_RDHGlobais)>. Acesso em 10 de jun. de 2014.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. **A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

POCHMANN, M. **O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

PORTO, Paulo Cezar Maia. Um sistema de Garantia de Direitos – Inter-relações (B). In: CABRAL, Edson Araújo. (Org.). **Sistema de Garantia de Direitos: um Caminho para a proteção integral**. Recife: Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC, 1999.

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos e gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M.C.A.; Teixeira, A. C. **Conselhos Gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

RAGO, Márcio. **Do Cabaré ao Lar: a utopia da cidade disciplinar – Brasil: 1980-1930**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

RAMOS, Michele da Silva; TEODORO, Maycoln L. M. A importância da capacitação dos profissionais que trabalham com vítimas de violência na infância e adolescência. In: HABIGZANG, Luíza F.; KOLLER, Sílvia (coord.). **Violência contra crianças e adolescentes: teoria, pesquisa e prática**. Porto Alegre: Artmed, 2012.

RIZZINI, Irene. **O século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

SAFFIOTI, Heleieth. Contribuições Feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos Pagu**, n. 16, p. 115-136, 2001.

\_\_\_\_\_. **Gênero, Patriarcado e Violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

\_\_\_\_\_. A síndrome do pequeno poder. In: AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane N. de A. (coord.). **Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder**. 2. ed. São Paulo: Iglu, 2007.

SANTOS, Samara Silva, PELISOLI, Cátula & DELL'AGLIO. Desvendando Segredos: padrões e dinâmicas familiares no abuso sexual infantil. In: HABIGZANG, Luíza F. & KOLLER, Sílvia (Coord.). **Violência contra crianças e adolescentes: teoria, pesquisa e prática**. Porto Alegre: Artmed, 2012.

SARAIVA, João Batista Costa. **Compêndio do Direito Juvenil: adolescente e ato infracional**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Trabalho Infantil: muitos avanços, muitos desafios**. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_conten&view=article&id=3005:cadit=28&Itemid](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_conten&view=article&id=3005:cadit=28&Itemid)>. Acesso em: 10 de jun. de 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.13, n.2, p.155-163, jul./dez., 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação Social Tardia: Características das Políticas Sociais Latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: **Cadernos Ideação. Políticas Sociais para um Novo Mundo Necessário e Possível**. Porto Alegre, 2002.

TRAD, Leny A, Bonfim. A família contemporânea: questões de saúde e de Estado. In: TRAD, Leny A. Bonfim (coord.). **Família contemporânea e saúde: significados, práticas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012: Crianças e Adolescentes do Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[www.mapaviolencia.org.br/pdf2012/mapaviolencia2012\\_crianças\\_e\\_adolescentes.pdf](http://www.mapaviolencia.org.br/pdf2012/mapaviolencia2012_crianças_e_adolescentes.pdf)>. Acesso em 20 de mai. de 2014.

Wikipédia. **Canela (Rio Grande do Sul)**. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Canela\\_%28Rio\\_Grande\\_do\\_Sul%29](https://pt.wikipedia.org/wiki/Canela_%28Rio_Grande_do_Sul%29)> Acesso em: 28 dez. 2015.

WOOD, Ellen, Meiksins. **O império do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

YAZBEK, Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

## APÊNDICE A

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa “Violência intrafamiliar: possibilidades e limites na proteção de crianças e adolescentes”. O nome da pesquisadora é Tânia Cristófolli de Aguiar, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS. Estudo sob a orientação da Professora Dra. Idília Fernandes, coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Acessibilidade e Diversidade GEPAD - do PPGSS/PUCRS. Você pode escolher se quer participar ou não. Poderá haver algumas palavras que você não entenda ou assuntos que você tenha ficado mais interessado(a) ou preocupado(a) e queira explicações mais detalhadas. Coloque-me à disposição a qualquer momento para esclarecer suas dúvidas.

**Objetivo:** Analisar como vem se constituindo o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente do município de Canela/RS para contribuir na implementação de políticas públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar.

**Procedimentos:** A coleta de dados qualitativos será feita através de entrevistas semiestruturadas e grupo focal. A **entrevista semiestruturada** caracteriza-se por perguntas guias, apoiadas em teorias e questões norteadoras e os objetivos da pesquisa. O sujeito segue de forma espontânea a linha de seu pensamento e participa na elaboração do conteúdo da pesquisa. O **grupo focal** é uma interação social em grupo e tem por finalidade estimular os participantes a falarem e a reagir àquilo que outras pessoas dizem sobre crenças, valores, atitudes com relação à temática da pesquisa.

**Riscos e desconfortos:** A participação na pesquisa oferece riscos mínimos a você. Entretanto, caso ocorra algum desconforto, você poderá, a qualquer momento, desistir de sua participação na pesquisa sem quaisquer prejuízos. Você não será identificado, e os dados e respostas serão desidentificados, garantindo o sigilo e a proteção do participante.

**Benefícios:** A participação na pesquisa contribuirá para a produção de conhecimentos e para o aprimoramento de políticas sociais, principalmente no que diz respeito à proteção e à garantia de direitos às crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar de Canela/RS. Neste sentido, salienta-se que não haverá nem um tipo de benefício financeiro ou de outra natureza para você.

**Garantia de resposta a qualquer pergunta:** Esta pesquisa está sob a

responsabilidade da Professora Dra. Idília Fernandes do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da PUCRS. Quaisquer esclarecimentos poderão ser oferecidos no momento da coleta de dados ou posteriormente através dos seguintes contatos: Comitê de Ética em Pesquisa – horário de atendimento de segunda a sexta-feira, das 8h30min às 12h e das 13h30min às 17h, pelo telefone da PUC/RS (51) 3320 3345, Professora Dra. Idília Fernandes (Orientadora da Pesquisa) – email [idilia.fernandes@pucrs.br](mailto:idilia.fernandes@pucrs.br) e Mestranda Tânia Cristófolli de Aguiar - email [taninha26@hotmail.com](mailto:taninha26@hotmail.com).

**Voluntariedade da participação e liberdade de abandonar a pesquisa sem prejuízo para si:** A sua participação é voluntária. Se decidir não participar da pesquisa, é seu direito, e nada mudará no seu desenvolvimento institucional.

**Garantia de Privacidade:** Não será mencionada, em hipótese alguma, a identidade dos(as) participantes, seja em apresentações orais ou escritas que venham a ser divulgadas, bem como a assinatura deste termo será mantida em sigilo.

**Consentimento:** Tendo em vista os itens acima apresentados, eu \_\_\_\_\_ de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa e declaro que fui informado(a) sobre seu objetivo de maneira clara e detalhada, esclarecendo minhas dúvidas e tendo recebido cópia do presente Termo de Consentimento.

Canela, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

---

*Assinatura do participante da pesquisa*

---

***Tânia Cristófolli de Aguiar – CRESS: 4153***  
Mestranda do PPGSS PUCRS  
GEPAD/PPGSS/PUCRS

---

***Dra. Idília Fernandes***  
Professora Doutora da FSSPUCRS  
Coordenadora do GEPAD/PPGSS/PUCRS

## APÊNDICE B



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO

À Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação de Canela/RS

TERMO DE ACEITE INSTITUCIONAL

Eu, \_\_\_\_\_  
Secretário(a) Municipal de Assistência Social e Habitação de Canela/RS, estou ciente do Projeto de Pesquisa intitulado “**Violência Intrafamiliar: possibilidades e limites na proteção de crianças e adolescentes**”, que tem como objetivo avaliar como vem se constituindo o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente do município de Canela/RS para contribuir na implementação de políticas públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar.

Autorizo a realização da pesquisa junto ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) após aprovação no Comitê de Ética em Pesquisa.

Canela, \_\_\_\_\_ de setembro de 2015.

---

*Secretário(a) Municipal de Assistência Social e Habitação de Canela/RS*

## APÊNDICE C



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO

À Secretaria Municipal de Saúde de Canela/RS

**TERMO DE ACEITE INSTITUCIONAL**

Eu, \_\_\_\_\_  
Secretário(a) Municipal de Saúde de Canela/RS, estou ciente do Projeto de Pesquisa intitulado **“Violência Intrafamiliar: possibilidades e limites na proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar”**, que tem como objetivo avaliar como vem se constituindo o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Canela/RS para contribuir na implementação de políticas públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar”.

Autorizo a realização da pesquisa com a Coordenadora do Programa de Violência Doméstica, Sexual e outras Violências em Saúde, após a aprovação no Comitê de Ética em Pesquisa.

Canela, \_\_\_\_\_ de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_  
*Secretário(a) Municipal de Saúde de Canela/RS*

## APÊNDICE D



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO

Ao Conselho Tutelar de Canela/RS

TERMO DE ACEITE INSTITUCIONAL

Eu, \_\_\_\_\_  
Coordenador(a) do Conselho Tutelar de Canela/RS, estou ciente do Projeto de Pesquisa intitulado “**Violência Intrafamiliar: possibilidades e limites na proteção de crianças e adolescentes**” que tem por objetivo avaliar como vem se constituindo o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Canela/RS para contribuir na implementação de políticas públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar.

Autorizo a realização da pesquisa com coletas de dados quantitativos nos prontuários de atendimento às vítimas (crianças e adolescentes) no período de 1ª de janeiro a 31 de dezembro de 2014, entrevista semiestruturada com as famílias e com o coordenador do Conselho Tutelar, após aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa.

Canela, \_\_\_\_\_ de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_  
*Coordenador(a) do Conselho Tutelar de Canela/RS*

## APÊNDICE E



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO

**Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Canela/RS**

**TERMO DE ACEITE INSTITUCIONAL**

Eu, \_\_\_\_\_

Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, estou ciente do Projeto de Pesquisa intitulado “**Violência Intrafamiliar: possibilidades e limites na proteção de crianças e adolescentes**”, que tem por objetivo avaliar como vem se constituindo o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente de Canela/RS para contribuir na implementação de políticas públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar.

Autorizo a realização da Pesquisa junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Canela/RS, após a aprovação no Comitê de Ética em Pesquisa.

Canela, \_\_\_\_\_ de setembro de 2015.

---

*Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*

## APÊNDICE F

### ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SGD

1. O que você entende sobre violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes?
2. Em sua opinião, que fatores sociais e culturais levam à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes?
3. Como você e a instituição em que atua intervêm nessas situações com relação às famílias, às crianças e adolescentes atendidos?
4. Em sua opinião, como estão sendo desenvolvidas as ações voltadas para essa questão em Canela?
5. Em sua opinião, como os serviços e instituições se relacionam e tratam as questões que envolvem a violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes?
6. O que você sabe e entende sobre os conteúdos normativos do Estatuto da Criança e do Adolescente com referência à defesa de direitos de crianças e adolescentes e como se traduzem em sua prática?
7. Você utiliza outros documentos regulatórios ou teóricos que orientam sua ação? Quais?

## APÊNDICE G

### ROTEIRO GRUPO FOCAL

1. Na opinião de vocês, quais fatores sociais e culturais levam à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes?
2. Que proposições já foram discutidas e encaminhadas para o enfrentamento da violência intrafamiliar de crianças e adolescentes por esse Conselho?
3. Como vocês avaliam os serviços que prestam atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar em Canela/RS?
4. Como o Conselho define as prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Canela/RS?
5. O Conselho utiliza algum instrumento legal ou documentos para nortear as deliberações? Quais?

## APÊNDICE H

### ROTEIRO ENTREVISTA COM AS FAMÍLIAS

1. Em sua opinião, o que levou sua família a ser atendida pelo Conselho Tutelar?
2. Como você vê a atuação dos serviços que lhe acompanham?
3. Quais são as orientações e apoio que sua família está recebendo?
4. Quais são as principais dificuldades da sua família?
5. Como a sua família resolve essas dificuldades?
6. Que apoio você e sua família poderão receber diante das dificuldades citadas?
7. Quais ações você considera que lhe ajudaram diante da revelação da violência contra criança e/ou adolescente?
8. Tem algo que você gostaria de falar e que não foi mencionado?

## APÊNDICE I

### ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

1. Quantidade de crianças e adolescentes atendidas no ano de 2014 com registros no Conselho Tutelar de Canela/RS.
2. Número de crianças e adolescentes com relação às tipificações de violências e faixas etárias.

| Tipo de Violência     | Faixa Etária (anos) |     |     |       |       |       |
|-----------------------|---------------------|-----|-----|-------|-------|-------|
|                       | < 1                 | 2-5 | 6-9 | 10-13 | 14-16 | 17-18 |
| Negligência           |                     |     |     |       |       |       |
| Violência Física      |                     |     |     |       |       |       |
| Violência Psicológica |                     |     |     |       |       |       |
| Violência Sexual      |                     |     |     |       |       |       |

3. Números de crianças e adolescentes com registros de violência, segundo faixa etária e sexo das vítimas e local de ocorrência.

| Local  | Faixa Etária (feminino) |     |     |       |       |       | Faixa Etária (masculino) |     |     |       |       |       |
|--------|-------------------------|-----|-----|-------|-------|-------|--------------------------|-----|-----|-------|-------|-------|
|        | < 1                     | 2-5 | 6-9 | 10-13 | 14-16 | 17-18 | < 1                      | 2-5 | 6-9 | 10-13 | 14-16 | 17-18 |
| Casa   |                         |     |     |       |       |       |                          |     |     |       |       |       |
| Rua    |                         |     |     |       |       |       |                          |     |     |       |       |       |
| Escola |                         |     |     |       |       |       |                          |     |     |       |       |       |
| Outros |                         |     |     |       |       |       |                          |     |     |       |       |       |

4. Números de crianças e adolescentes com relação ao vínculo com o/a agressor(a), segundo o tipo de violência e a faixa etária das vítimas.

| Tipo de Violência     | Vínculo Agressor(a) |     |          |          |                   |                   |
|-----------------------|---------------------|-----|----------|----------|-------------------|-------------------|
|                       | Mãe                 | Pai | Padrasto | Madrasta | Outros Familiares | Outros Agressores |
| Negligência           |                     |     |          |          |                   |                   |
| Violência Física      |                     |     |          |          |                   |                   |
| Violência Psicológica |                     |     |          |          |                   |                   |
| Violência Sexual      |                     |     |          |          |                   |                   |
| <b>Faixa Etária</b>   |                     |     |          |          |                   |                   |
| < 1                   |                     |     |          |          |                   |                   |
| 2-5                   |                     |     |          |          |                   |                   |

|       |  |  |  |  |  |  |
|-------|--|--|--|--|--|--|
| 6-9   |  |  |  |  |  |  |
| 10-13 |  |  |  |  |  |  |
| 14-16 |  |  |  |  |  |  |
| 17-18 |  |  |  |  |  |  |

5. Números de medidas protetivas, encaminhadas segundo o tipo de violência contra crianças e adolescentes, encaminhamentos institucionais e formas de encaminhamento.

| Medidas Protetivas                    | Tipos de Violência |                  |                       |                  |
|---------------------------------------|--------------------|------------------|-----------------------|------------------|
|                                       | Negligência        | Violência Física | Violência Psicológica | Violência Sexual |
| Acompanhamento                        |                    |                  |                       |                  |
| Orientação                            |                    |                  |                       |                  |
| Notificação                           |                    |                  |                       |                  |
| Audiência                             |                    |                  |                       |                  |
| Advertência                           |                    |                  |                       |                  |
| Outras                                |                    |                  |                       |                  |
| <b>Encaminhamentos Institucionais</b> |                    |                  |                       |                  |
| Abrigos                               |                    |                  |                       |                  |
| CREAS                                 |                    |                  |                       |                  |
| Serviços de Saúde                     |                    |                  |                       |                  |
| Delegacia                             |                    |                  |                       |                  |
| Ministério Público                    |                    |                  |                       |                  |
| Juizado                               |                    |                  |                       |                  |

## APÊNDICE J

| <b>Quadro 1: Processo de implementação de políticas públicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar em Canela/RS</b>   |  |   |  |   |
|---|--|---|--|---|
| <b>Objetivos Específicos</b>  | <b>Questões Norteadoras</b>  | <b>Dimensões</b>  | <b>Indicadores</b>   | <b>Fonte de Verificação</b>                                 |
| Avaliar como o SGD vem operacionalizando os serviços de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar na concepção dos sujeitos operadores do sistema   | Como o SGD vem operacionalizando os serviços destinados às crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar na concepção dos sujeitos operadores do sistema?   | Operacionalização dos serviços de atendimento na concepção dos sujeitos operadores do sistema                                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valores e concepções culturais que embasam as práticas sociais dos sujeitos.</li> <li>2. Fundamentos teóricos e marco regulatório que embasam as ações dos sujeitos sociais no atendimento às situações de violência intrafamiliar.</li> <li>3. Forma de trabalho, estrutura e organização entre os serviços;</li> <li>4. Estratégias utilizadas para atender as famílias em situação de maior fragilidade.</li> </ol> | Entrevista semiestruturada e Grupo focal (questões abertas) |
| Identificar concepções culturais, princípios e marcos regulatórios que embasam as deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente voltadas à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar | Qual a concepção cultural e marcos regulatórios que embasam as deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente voltadas às políticas públicas de proteção às crianças e adolescentes vítimas de violência intrafamiliar? | Concepção cultural e marcos regulatórios que embasam as deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participação das prerrogativas legais na deliberação de políticas públicas destinadas a crianças, adolescentes no enfrentamento à violência intrafamiliar.</li> <li>2. Estrutura administrativa e definição de prioridades nas deliberações e gestão de recursos do FMDCA para esse fim.</li> <li>3. Conhecimento e interpretação do Estatuto da Criança e do Adolescente.</li> </ol>                                  | Grupo focal (questões abertas)                              |

| Objetivos Específicos   | Questões Norteadoras  | Dimensões  | Indicadores   | Fonte de Verificação                          |
|---|---|--|---|---|
| Analisar o significado das interações familiares na experiência social das famílias atendidas pelo SGD com dinâmica relacional fragilizada em decorrência da violência intrafamiliar. | Qual o significado das interações familiares no cotidiano das famílias atendidas pelo SGD com vínculos familiares fragilizados em decorrência de violência intrafamiliar? | Significado das interações familiares pelas famílias atendidas                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valores culturais que embasam as práticas educativas.</li> <li>2. Justificativas da ocorrência do fenômeno da violência no âmbito familiar.</li> <li>3. Estratégias familiares de resolução de conflitos.</li> <li>4. Modelos e padrões familiares seguidos.</li> </ol> | Entrevista semiestruturada (questões abertas) |
| Analisar o significado das intervenções sociais dos operadores do SGD pelas famílias atendidas.   | Qual o significado das intervenções do SGD pelas famílias atendidas em decorrência da violência intrafamiliar?  | Significado das intervenções sociais dos operadores do SGD pelas famílias atendidas. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estratégia de preservação dos vínculos familiares.</li> <li>2. Superação ou interrupção da situação que desencadeou a violência.</li> <li>3. Expectativas atendidas com relação à demanda de orientação solicitada.</li> </ol>  | Entrevista semiestruturada (questões abertas) |

| Objetivos Específicos   | Questões Norteadoras  | Dimensões   | Indicadores   | Fonte de Verificação  |
|---|---|---|---|---|
| Identificar a prevalência das formas de violência contra crianças e adolescentes registradas no Conselho Tutelar de 1ª de janeiro a 31 de dezembro de 2014, e a associação dessas violências com as vítimas, agressores e as medidas protetivas encaminhadas. | Quais as formas de violência que vitimizam crianças e adolescentes, segundo os registros do Conselho Tutelar no período de 1ª de janeiro a 31 de dezembro de 2014 com relação às vítimas, agressores, manifestações de violência e medidas protetivas encaminhadas? | Prevalência de formas de violência e a associação com as vítimas, agressores e as medidas protetivas encaminhadas | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Qualidade do registro nos prontuários de atendimento.</li> <li>2. Tipo de procedimento adotado com relação à vítima e à violência sofrida.</li> <li>3. Tipo de procedimento adotado com relação ao agressor e à violência praticada.</li> <li>4. Medidas protetivas e serviços referenciados</li> </ol> | Estudo transversal com fonte documental dos registros de ocorrência nos prontuários das vítimas (crianças e adolescentes) |

Fonte: Aguiar (2015)

## Catalogação na Publicação

343.62

T283v Aguiar, Tânia Cristófolli de

Violência intrafamiliar: possibilidades e limites na  
proteção de crianças e adolescentes. Porto Alegre,  
2016.

154p. Ilust.

Violência Intrafamiliar contra Crianças e Adolescentes. Sistema de Garantia de Direitos.  
Avaliação de Políticas Públicas. Proteção Social