

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

MARIA LUIZA DUARTE ARAÚJO

**O DISQUE 100 E A PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA:
análise da experiência no município de Olinda**

**Recife-PE
2015**

MARIA LUIZA DUARTE ARAÚJO

**O DISQUE 100 E A PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E
ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA:
análise da experiência no município de Olinda**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Serviço Social, do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Miriam Damasceno Padilha.

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça.

Recife-PE

2015

Catálogo na Fonte

Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

A663d Araújo, Maria Luiza Duarte

O disque 100 e a proteção social de crianças e adolescentes em situação de violência: análise da experiência no município de Olinda / Maria Luiza Duarte Araújo. – Recife: O Autor, 2015.

202 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dra. Miriam Damasceno Padilha e co-orientadora Prof^a. Dra. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2015.

Inclui referências e apêndices.

1. Violência. 2. Adolescentes e violência. 3. Crianças e violência. 4. Assistência a menores. 5. Política social. I. Padilha, Miriam Damasceno (Orientadora). II. Mendonça, Valéria Nepomuceno Teles de (Co-orientadora). III. Título.

361 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2015 – 072)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE MESTRADO

Ata da Defesa de Dissertação do Curso de Mestrado em Serviço Social, realizada no Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco. Às quatorze horas do dia sete de maio de dois mil e quinze, na sala C-12 do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a Defesa de Dissertação intitulada: **“O Disque 100 e a proteção Social de Crianças e Adolescentes em Situação de Violência: Análise da experiência no município de Olinda”** de autoria da Mestranda, **Maria Luiza Duarte Araújo** a qual já havia preenchido todas as demais condições exigidas para obtenção do Grau de **Mestre em Serviço Social**. A Banca Examinadora aprovada pelo Colegiado do Curso e homologada pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, processo número 23076.017169/2015-13, foi constituída pelos seguintes Professores: **Dr^a. Miriam Damasceno Padilha, Doutora em Serviço Social, Orientadora e Examinadora Interna; Dr^a. Valdilene Pereira Viana Schmaller, Doutora em Serviço Social, Examinadora Interna; Dr^a. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça, Doutora em Serviço Social, Examinadora Externa; Dr. Humberto da Silva Miranda, Doutor em História, Examinador Externo; Dr^a. Mônica Rodrigues Costa, Doutora em Serviço Social, Suplente Interna; Dr^a. Maria de Fátima Gomes de Lucena, Doutora em Serviço Social, Suplente Externa.** Na qualidade de Orientadora, a **Dr^a. Miriam Damasceno Padilha** presidiu os trabalhos e após as devidas apresentações, convidou a candidata a discorrer sobre o conteúdo da Dissertação. Concluída a apresentação, a candidata foi arguida pela Banca Examinadora, que após as devidas considerações finalizou os trabalhos e decidiu aprovar a Dissertação com as seguintes menções: **Dr^a. Miriam Damasceno Padilha: aprovada; Dr^a. Valdilene Pereira Viana Schmaller: aprovada; Dr^a. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça: aprovada.; Dr. Humberto da Silva Miranda: aprovada.** E para finalizar, lavrei a presente ata que será assinada por mim e por quem de direito. Recife, 07 de maio de 2015.

BANCA:

Prof. Dr^a. Miriam Damasceno Padilha

Prof^a. Dr^a. Valdilene Pereira Viana Schmaller

Prof^a. Dr^a. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça

Prof. Dr. Humberto da Silva Miranda

MESTRE:

Maria Luiza Duarte Araújo

Ao meu pai, Eraldo, que encontrou o caminho de ser sempre um porto seguro.

À minha mãe, Luzia, que em espírito esteve sempre presente, através da força dos valores que nos passou.

Às minhas irmãs, família e amigos, pelo apoio, incentivo e compreensão de minhas ausências.

Ao meu companheiro, Calucha, pelo caminho de crescimento que dividimos.

Aos meus amados filhos, Luzia, Miguel e Isa, por serem a motivação das minhas conquistas e fonte cotidiana de amor e aprendizados.

A todas as crianças e adolescentes, por sua capacidade de acreditar que o mundo pode ser melhor.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Miriam Damasceno Padilha, pelo carinho e competência nas orientações.

À minha coorientadora, Prof.^a Dr.^a Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça, exemplo antigo de competência e ética, pelo prazer de compartilhar dos seus ensinamentos mais uma vez.

Às demais professoras do Departamento de Pós-Graduação de Serviço Social, pela valiosa contribuição à minha formação humana e profissional.

Aos Professores Doutores Valdilene Viana, Humberto Miranda, Fátima Lucena e Mônica Costa, por aceitarem compor a banca de defesa e contribuir para a qualidade deste trabalho.

Ao Coletivo Mulher Vida, eterna escola do enfrentamento à violência doméstica, sexual e sexista.

Aos meus colegas de trabalho e chefias do Ministério Público de Pernambuco pela torcida, apoio e comprometimento com a efetividade dos direitos de crianças e adolescentes.

Aos profissionais que atuam diretamente no fluxo do Disque 100, pela disponibilidade e apoio inestimável para a consecução dos dados necessários à realização da pesquisa.

A todos os adultos que cotidianamente optam por não estabelecer relações violentas com crianças e adolescentes.

O ADOLESCENTE INFRATOR

“Quem é este menino?

Um menor.

Menor invisível.

Menor no amor e no afeto.

Menor mais um,

menor menos um.

Pequeno menor sem arma,

pequeno menor com arma.

Sempre menor!

Adolescente!

A dor que ele sente... Ninguém vê!

Em meio à multidão, a solidão,

A violência e o seu grito.

A violência é a expressão da dor que ele sente.

A dolescente,

A dor que acende

A revolta, a ira, o medo.

A dor que aciona...

O grito... Ninguém vê!”

(Tiago Vilela de Araújo / 17 anos)¹

¹ A divulgação do poema neste trabalho foi devidamente autorizada pelo autor.

RESUMO

O Disque 100 é um serviço nacional de recebimento de denúncias e tem como objetivo interromper a situação revelada, proteger a vítima e responsabilizar as/os autores/as da violência. O serviço está fundamentado no arcabouço legal de proteção às crianças e adolescentes no Brasil e nas produções científicas dos principais pesquisadores na área de violência contra essa população no país. A pesquisa foi desenvolvida no município de Olinda e o objetivo foi analisar a contribuição do Disque 100 para a efetividade da proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência no município. O estudo foi orientado pelo método materialista-histórico-dialético e a teoria social de Marx. Para tratamento dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo sistematizado por Laurence Bardin. A violência é entendida enquanto fenômeno presente na história do ser humano, mas a pesquisa deteve-se ao processo de agravamento da violência nas relações sociais que se estabelecem no modo de produção capitalista no século XX e início do XXI. O Disque 100 é entendido como parte da política de proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência. As primeiras iniciativas de políticas de proteção social para infância uniram a cultura política brasileira, autoritária, clientelista, populista e a necessidade de ofertar algum nível de proteção social, ainda que marcado pelo controle, punição e assistencialismo à população infanto-juvenil pobre. A política era destinada àqueles que se encontravam em situação irregular, os “menores”, objeto da ação da família, igreja, Estado e sociedade em geral. Com o fim da Ditadura Militar, em 1985, o Brasil foi alvo da efervescência dos movimentos sociais. Dentre suas ações, surgiram organizações e grupos de lutas pelos direitos de crianças e adolescentes, influenciados pelos preceitos do Sistema Internacional de Direitos Humanos. Deste processo, são conquistados os artigos 227, 228 e 229 da Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e um conjunto de leis e políticas que moldam a proteção social destinada à infância e adolescência na década de 1990 e na primeira década do século XXI, numa profunda alteração de seus paradigmas. Apesar dos avanços legislativos, as elites e governantes brasileiros consentiram com a submissão do país às determinações do Consenso de Washington, que, entre outras características, exigiu a diminuição do Estado nas políticas sociais. No contexto atual, de consolidação do Estado neoliberal, a violência permanece em ascensão, configurando uma endemia na vida de crianças e adolescentes, e são desenvolvidas experiências de enfrentamento ao problema, dentre elas o Disque 100. Foram realizadas revisão da literatura acerca das principais categorias pertinentes; análise de relatórios estatísticos produzidos pelo Disque 100 e de 38 formulários de denúncias de Olinda; além de entrevista semiestruturada com os principais operadores locais da denúncia. Ao final da pesquisa, identificamos que o serviço depende da rede de atendimento disponível no município para efetivar a proteção social e vem se constituindo como espaço de grito e de questionamento da violência estrutural e doméstica, fortalecendo o reconhecimento desta como problema social que demanda medidas diversas e urgentes por parte do Estado.

Palavras-chave: Disque 100. Violência. Crianças e Adolescentes. Política de Proteção Social.

ABSTRACT

Dial 100 is a national denouncement service aiming to stop perpetrators of violence and protect victims. The service is based on the legal framework for protection of children and teens in Brazil and on scientific productions by the leading researchers in the area of violence against children and adolescents in the country. The locus of the research was the city of Olinda and the objective was to analyze the contribution of Dial 100 for the effectiveness of social protection of children and adolescents who are victims of violence in that city. The study was guided by the materialistic, historical and dialectical method and the social theory of Marx. The data collected was analyzed using Laurence Bardin's method. Violence is understood as a phenomenon always present in the history of man, but the research focused on the process of worsening violence in social relations that are established in the capitalistic mode of production in the 20th century and early 21st century. Dial 100 is understood to be part of the social protection policy of child and adolescent victims of violence. The first initiatives of social protection policies for children mixed the Brazilian political culture, authoritarian, clientelist, populist and the need to offer some level of social protection, although marked by control, punishment and a paternalistic welfare system for poor children and adolescents. The policies were intended for those in an irregular situation, the "minors", who should be controlled by family, church, state and society in general. With the end of the military dictatorship in 1985, Brazil was the target of effervescent social movements, organizations and groups fighting for the rights of children and teenagers, influenced by the precepts of the international human rights system. In this process, articles 227, 228 and 229 of the Federal Constitution, the Statute of Children and Adolescents and a set of laws and policies have shaped the social protection intended for children and adolescents in the 1990s and the first decade of the 21st century, a radical change of paradigms. Despite legislative advances, the Brazilian elites and rulers consent to the submission of the country to the Washington Consensus determinations, which, among other features, requires the reduction of State influence in social policies. In the current context of consolidation of the neoliberal state, violence remains on the rise, setting an endemic disease in the lives of children and adolescents. New experiences are developed to cope with the problem, among them Dial 100. A literature review was performed on the main relevant categories; statistical reports produced by Dial 100 and 38 complaint forms were used, as well as semi-structured interviews with key local operators of the denouncement service. At the end of the research it was identified that the service depends on the social safety net available in the city to carry out the social protection and has becoming a space for questioning and discussing structural and domestic violence, strengthening the recognition of these as a social problem that requires strong measures.

Keywords: Dial 100. Violence. Children and Adolescents. Social Protection.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual do módulo crianças e adolescentes em relação ao número de denúncias de todos os módulos	136
Tabela 1.1 – Número de denúncias, Módulo Crianças e Adolescentes como Vítimas	136
Tabela 1.2 – Número de denúncias, Módulo Crianças e Adolescentes no município de Olinda - 1º semestre de 2013.....	136
Tabela 2 – Número de denúncias por sexo no município de Olinda - 1º semestre de 2013	138
Tabela 3 – Número de denúncias por cor no município de Olinda - 1º semestre de 2013	140
Tabela 4 – Número de denúncias respondidas no município de Olinda - 1º semestre de 2013	151

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais normatizações da proteção social de crianças e adolescentes no Brasil (1889-1964).....	84
Quadro 2 – Principais normatizações da proteção social de crianças e adolescentes no Brasil (1964-1985).....	86
Quadro 3 – Principais Leis que definem alguma proteção social para crianças e adolescentes.....	101
Quadro 4 – Principais Políticas que preveem proteção social para crianças e adolescentes.....	102
Quadro 5 – Divisão dos Títulos do Estatuto da Criança e Adolescente	104
Quadro 6 – Resumo dos principais tópicos que estruturam o Disque Direitos Humanos – Disque 100.....	122
Quadro 7 – Análise dos 38 formulários de denúncias dos meses de maio e junho de 2013 (APÊNDICE A).....	188
Quadro 8 – Percentuais referentes à análise dos formulários de denúncia dos meses de maio e junho de 2013 (APÊNDICE B)	195

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição das denúncias por sexo das vítimas	137
Gráfico 2 – Proporção das denúncias por sexo Maio /jun 2013 (%).....	138
Gráfico 3 – Distribuição das denúncias entre crianças e adolescentes.....	139
Gráfico 4 – Distribuição das denúncias por faixa etária crianças e adolescentes (%).....	139
Gráfico 5 – Proporção das denúncias por faixa etária (%).....	139
Gráfico 6 – Distribuição das denúncias por cor da vítima	140
Gráfico 7 - Distribuição das denúncias por cor maio/junho 2013 (%).....	141
Gráfico 8 – Proporção de crianças e adolescentes com deficiência (%)	142
Gráfico 9 – Tipos de violência predominante	143
Gráfico 10 – Proporção das denúncias por tipo de violência (%).....	143
Gráfico 11 – Período ou Frequência da violência indicada na denúncia (%).....	144
Gráfico 12 – Distribuição das denúncias de acordo com as relações entre vítima e autor/a da violência.....	145
Gráfico 13 – Indicados como autores/as da violência (%)	146
Gráfico 14 – Pessoa com quem a vítima mora (%)	147
Gráfico 15 – Distribuição das denúncias de acordo com o local de ocorrência da violência.....	147
Gráfico 16 – Local de ocorrência da violência (%).....	148
Gráfico 17 – Distribuição das denúncias por bairros de ocorrência da violência (%)	148
Gráfico 18 – Proporção de denúncias que foram registradas corretamente (%)	149
Gráfico 19 – Percentual de denúncias de uma mesma situação.....	150
Gráfico 20 – Número de denúncias encaminhadas pelo Disque 100 e respondidas por algum órgão do município.....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
Abrapia	Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAOPIJ	Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Infância e Juventude
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS ADI	Centro de Atenção Psicossocial - Álcool e Drogas Infantil
CAPS I	Centro de Atenção Psicossocial – Infantil
CBIA	Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
Cebela	Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos
Cecria	Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Criança e Adolescente
CEDAW	Convenção pela eliminação de todas as formas de violência contra a mulher
Cendhec	Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CMASO	Conselho Municipal de Assistência Social de Olinda
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Comdaco	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Olinda
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRIA	Centro de Referência para Infância e Adolescência
CT	Conselho Tutelar
DPCA	Departamento de Polícia da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECPAT	End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes
ESCNNA	Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes
EUA	Estados Unidos da América
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FEBEM	Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Fóruns DCA	Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Funase	Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano Global
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Global Ajustado à Desigualdade
IIC	Instituto Interamericano da Criança
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social

MPPE	Ministério Público de Pernambuco
MPRS	Ministério Público do Rio Grande do Sul
NEPP	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
NMS	Novos Movimentos Sociais
NOB/RH	Norma Operacional Básica / Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica / Sistema Único da Assistência Social
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PAIR	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro
PBF	Programa Bolsa Família
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostras por Município
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNEVSCA	Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Planos Plurianuais
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
RN	Rio Grande do Norte
RPA	Região Político-administrativa

SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SGD	Sistema de Garantias de Direitos
SIM	Sistema de Informação de Mortalidade
Sinan	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA	Sistema de Informação para infância e Adolescência
SPA	Substância Psicoativa
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unesp	Universidade Estadual de São Paulo
Uniai	Unidade de Atendimento Inicial
Unicamp	Universidade de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 CAPITALISMO, VIOLÊNCIA, ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E MEDIAÇÕES	26
1.1 Capitalismo e questão social, interfaces com a violência no Brasil	26
<i>1.1.1 Agravamento da questão social no capitalismo contemporâneo</i>	33
1.2 Estado, proteção social e política social	42
1.3 O Estado e as políticas sociais brasileiras no contexto neoliberal	54
2 VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE: O LADO MAIS FRACO DA SOCIABILIDADE CAPITALISTA	61
2.1 Análise do conceito de violência	61
2.2 As particularidades da violência contra crianças e adolescentes	67
2.3 A endemia da violência contra criança e adolescente no Brasil contemporâneo: análise de indicadores oficiais e panorama atual	74
3 O DESAFIO HISTÓRICO DA PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA NO BRASIL	82
3.1 As práticas de proteção social da infância no Brasil: mais permanências do que rupturas	82
3.2 O processo de redemocratização no Brasil e o Sistema de Garantias de Direitos	87
3.3 As previsões legais e as políticas da proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência no Brasil atual	100
3.4 O lugar do Disque 100 no Sistema de Garantia de Direitos	116
<i>3.4.1 O contexto de criação do Disque 100</i>	116
<i>3.4.2 Estrutura, funcionamento e debates atuais</i>	120
4 A CONTRIBUIÇÃO DO DISQUE 100 PARA A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ANÁLISE DAS SINGULARIDADES NO MUNICÍPIO DE OLINDA	127
4.1 Caracterização do município de Olinda	127
4.2 O Perfil das denúncias do módulo criança e adolescente em Olinda – O que revelam os dados do Disque 100?	134
4.3 4.3 A capacidade de intervenção disponível no município: a fala de seus operadores	151

<i>4.3.1 Análise das entrevistas</i>	154
4.4 Resultados da pesquisa: potencialidades, limites e tendências da contribuição do Disque 100 para proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência	163
CONSIDERAÇÕES FINAIS	175
REFERÊNCIAS	179
APÊNDICE A	188
APÊNDICE B	195

INTRODUÇÃO

“A história humana não se desenrola apenas nos campos de batalhas e nos gabinetes presidenciais. Ela se desenrola também nos quintais, entre plantas e galinhas, nas ruas de subúrbios, nas casas de jogos, nos prostíbulos, nos colégios, nas usinas, nos namoros de esquinas. Disso eu quis fazer a minha poesia. Dessa matéria humilde e humilhada, dessa vida obscura e injustiçada, porque o canto não pode ser uma traição à vida, e só é justo cantar se o nosso canto arrasta consigo as pessoas e as coisas que não têm voz”.

(Ferreira Gullar)

A presente dissertação refere-se à pesquisa realizada para a conclusão do Curso de Mestrado no Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, turma 2013-2015, e analisa o Disque Denúncia Nacional – Disque 100, da Ouvidoria de Direitos Humanos da Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República. A pesquisa teve como objetivo geral investigar a contribuição do Disque 100 para a efetividade da proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência no município de Olinda.

Iniciamos nossa introdução situando este estudo no campo da produção científica do Serviço Social, profissão que atua no atendimento direto a sujeitos, famílias, grupos e instituições; na gestão de políticas sociais e de serviços sociais no setor público ou privado; e na construção de conhecimento no âmbito de sua abrangência. Este tema não é parte da pesquisa, entretanto, constitui informação necessária para compreender as escolhas metodológicas e teóricas realizadas.

O Serviço Social surge como profissão no início do século XX, em meio ao aumento da precariedade das condições sociais das classes trabalhadoras e como estratégia de mediação dos conflitos na relação capital-trabalho, típicos do capitalismo monopolista. Inicialmente, com forte perfil assistencialista e influenciado pelas concepções e práticas caritativas, a profissão desenvolve, ao longo do século, um processo de consolidação e de revisão dos fundamentos e métodos de trabalho.

No Brasil, no período que antecede a ditadura militar, início dos anos de 1960, a profissão começou o “movimento de reconceituação”, ou “processo de intenção de ruptura”, estabelecendo reflexões sobre o papel desenvolvido pelos profissionais ao contribuírem para o controle das classes trabalhadoras, restringindo-se aos aspectos individuais, sem a perspectiva

de atuação respaldada por um projeto profissional (NETTO, 1999), aliado a um projeto societário mais amplo de conquista de direitos e emancipação das classe alijadas socialmente.

O processo de intenção de ruptura foi tomando corpo mesmo com os riscos infligidos pelo autoritarismo da Ditadura Militar (1964-1985), mas foi com a reabertura democrática que ele foi ampliado como debate na profissão e consolidou a perspectiva crítica no fazer profissional dos assistentes sociais. Neste sentido, o serviço social se reconhece como uma profissão que atua sob a influência de projetos societários afinados com a emancipação dos sujeitos sociais e das sociedades, que, além dos direitos às políticas de assistência social, devem acessar direitos sociais que consolidem autonomia, justiça social e equidade.

A profissão afirmou seu papel de construção de conhecimento científico, superando o conservadorismo que marcou os primeiros períodos de sua trajetória, entendendo a práxis como perspectiva essencial na atuação dos assistentes sociais. Dentre as principais influências teóricas do processo de intenção de ruptura estão as concepções de Marx, tanto a partir de sua teoria social como do método materialista-histórico-dialético enquanto mecanismo de conhecimento e transformação da realidade.

A profissão defende a pluralidade de ideias e perspectivas, negando qualquer forma de fundamentalismos ou autoritarismos no campo de sua atuação direta ou da construção de conhecimento, e afirma, entre os princípios previstos no seu Código de Ética (1993), a liberdade como valor ético-central, a defesa intransigente dos direitos humanos, a consolidação da cidadania, o posicionamento em favor da equidade e da justiça social e a opção por um projeto profissional vinculado à construção de uma nova ordem societária, sem dominação-exploração de classe, etnia e gênero.

O Serviço Social, tem apresentado posições corajosas ao construir conhecimento nos dias atuais, fazendo parte daqueles que questionam que a situação vivida pela humanidade é inevitável. Criticando o modo de produção capitalista como o único possível e a naturalização da fome, da desigualdade, da violência, vistos como fracassos individuais, familiares e de nações específicas que não possuem mérito de se desenvolverem adequadamente.

Particularmente, interessa ao serviço social a categoria “questão social” como resultado das contradições inerentes da relação capital-trabalho e que são politizadas através das lutas e reivindicações sociais, tal como explicitaremos no Capítulo 1. As demandas que chegam, em grande escala e de todo lugar, ao serviço social têm forte relação com a questão social e, por isto, no âmbito mais amplo, são resultantes das relações sociais que se estabelecem na sociedade capitalista.

Como motivação para o estudo, está a atuação há 18 anos como assistente social na promoção de direitos e no enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes e, desta forma, a convivência com os limites estruturais que impedem o acesso da maioria da população infanto-juvenil ao conjunto de direitos previstos no Brasil.

Por outro lado, acrescentamos que desde a criação do Disque 100, em 2003, todas as campanhas de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes remetiam que, em situação de violência, a população poderia contar com o Disque 100. Esses milhares de materiais de comunicação que estimulam as pessoas a buscá-lo foram suscitando inquietações sobre a efetividade das intervenções e o tipo de proteção social que estava sendo alcançado no fluxo impulsionado pelo serviço.

Desta forma, surgiu o interesse de analisar como esta dinâmica de denúncia e intervenção se desenvolvia no âmbito de Olinda. Apesar de ser um município, partimos do entendimento de que a dinâmica identificada na pesquisa ultrapassa as singularidades locais e representa a realidade vivida por vários outros municípios brasileiros.

Seguimos nossa introdução expondo sobre o método no qual a pesquisa foi orientada, o materialismo histórico dialético. Este foi construído por Marx e desenvolvido por muitos pesquisadores que o procederam. Entende a realidade a partir da concreticidade do real e, ao mesmo tempo, do processo constante de movimento, contradição, transformação e surgimento do novo neste real.

A história é uma grande fonte de entendimento sobre os processos humanos por registrar o movimento e a transformação da realidade, e deve então estar presente em qualquer processo de construção de conhecimento e/ou transformação da realidade (MUNHOZ, 2001, p. 32).

Outra premissa que integra a perspectiva do materialismo dialético é a de que a realidade é formada por múltiplas determinações que envolvem as categorias de totalidade/universalidade, particularidade, singularidade (NETTO, 2011). Não se trata de camadas a serem ultrapassadas em busca de um núcleo, em cada situação há a influência de aspectos que integram a dimensão de cada uma das categorias. Assim, no processo de pesquisa orientado pelo materialismo dialético, devemos buscar aproximações ao objeto de pesquisa, entendendo-o na sua construção histórica e nos diversos aspectos ou elementos presentes na realidade, estabelecendo mediações, identificando as forças sociais, as contradições em curso e as tendências do contexto.

Contamos com o apoio de alguns autores para nos mantermos afinados com o materialismo histórico-dialético. Entre eles estão: Soriano (2004), José Paulo Netto (2011),

Iamamoto (2009), Behring (2008), e outros. Este método demanda a utilização articulada com a teoria social desenvolvida por Marx que analisa a forma como os seres humanos se organizam em sociedade e as relações que estabelecem no campo da produção e reprodução social, especialmente no sistema capitalista.

Após longas pesquisas, Marx demonstra que o desenvolvimento das relações sociais entre os seres humanos está diretamente ligado às formas como a sociedade, num determinado tempo e espaço, garante a satisfação de suas necessidades. Nas sociedades primitivas, as necessidades estavam atreladas à preservação da vida e garantia do alimento, mas, num longo processo de desenvolvimento dialético entre necessidades e formas de satisfazê-las, a humanidade foi desenvolvendo forças produtivas cada vez mais complexas e dinâmicas, que, por sua vez, contribuíram para a transformação dos seres humanos, de sua cultura e das relações que estabelecem entre si e com suas necessidades.

Como pesquisador, Marx se dedicou ao entendimento do modo de produção que se consolidava em sua época, substituindo o modo de produção feudal, e que havia emergido com a promessa de liberdade, fraternidade e igualdade, mas que na verdade se apresentava como uma nova maneira de uma determinada classe subjugar outras. E que o Estado que se desenvolvia no modo de produção capitalista se mostrava como “neutro”, entretanto na realidade agia de forma direta para os interesses das classes dominantes.

O camponês havia se transformado em trabalhador e, ao contrário de ganhos, adquirido um grande véu ideológico de igualdade e liberdade, além entrar num processo de alienação crescente no que se refere ao seu trabalho, à sua vida e aos processos de transformação de sua realidade. Além de pesquisador, Marx participou ativamente da política de sua época, tendo como premissa que não bastava o entendimento, mas imperava o agir para transformação sócio-histórica.

Demarcamos estas opções teórico-metodológicas, tendo consciência da diversidade de concepções para a construção do conhecimento e da imprescindibilidade de fazer escolhas e definir por quais a pesquisa seria orientada. Nunca é demais afirmar que todo conhecimento aqui explicitado está inacabado e, distante de conclusões, apresenta questões e debate com algumas delas, estando longe de esgotar qualquer tema ligado ao Disque 100.

O objeto desta pesquisa foi o Disque 100 e sua contribuição para a proteção social de crianças e adolescentes em situação de violência. Realizamos, portanto, aproximações ao objeto através de dados empíricos e de conhecimentos já construídos acerca das políticas de proteção social, particularmente as políticas destinadas à infância, tentando nos apropriar da construção histórica que nos traz ao Disque 100, das contradições que permeiam sua

implementação e sua efetividade como instrumento de proteção social nacionalmente implantado.

Desse modo, o Disque 100 é analisado como uma estratégia de atuação do Estado em situações de violência contra crianças e adolescentes, influenciado pelas determinações no campo da totalidade (capitalismo, questão social, violência), da particularidade do processo de violência contra criança e adolescente e da proteção social construída no Brasil para este público. Por fim, entendemos que as singularidades presentes no desenvolvimento do Disque 100 no município de Olinda estão repletas dessas determinações, que, por sua vez, influenciam a realidade encontrada no serviço em todo território nacional.

O serviço do Disque 100 é público e está situado entre o que o Estado brasileiro normatiza como proteção social de crianças e adolescentes e a capacidade real de efetivar políticas, programas e serviços que garantam a concretude destes direitos a toda população. Tem como objetivo,

estabelecer um canal de comunicação da sociedade civil para recepção de denúncias de violência contra crianças e adolescentes, procurando interromper a situação revelada, com medidas de proteção e responsabilização que possam, de fato, garantir a dignidade da pessoa atendida e sistematizar dados que possam subsidiar a formação de políticas públicas. (SDH, 2009, p. 13)

Trabalhamos com a hipótese, confirmada pela pesquisa, de que o serviço está formalmente estruturado e possui o potencial de acionar as políticas de proteção social de crianças e adolescentes de cada localidade. Entretanto, o fato de ter o potencial não significa a consecução de seu objetivo. Bem como, mesmo ao atingir na realidade seu potencial de acionar a rede de proteção, é possível que esta rede esteja organizada de tal forma que não consiga dar conta de resolver o problema para o qual foi acionada. Ou seja, não significará, necessariamente, a superação concreta da situação denunciada se a política de proteção social instalada no município não possuir as condições de interferir efetivamente nessa realidade.

Construímos dois objetivos para orientar a pesquisa. O primeiro foi *conhecer e analisar o perfil das denúncias, e identificar os fluxos estabelecidos entre as instituições envolvidas com o serviço*, o qual alcançamos com a análise dos relatórios estatísticos elaborados pelo Sistema do Disque 100 e de 38 formulários de denúncias oriundos do Disque 100² referentes ao município de Olinda, no período de maio e junho de 2013. Com relação

² Segundo relatório do Disque 100, esses formulários referem-se à totalidade das denúncias do município de Olinda nos meses de maio e junho de 2013.

aos 38 formulários de denúncias, estes são documentos sigilosos, encaminhados à delegacia e ao Conselho Tutelar para a apuração dos fatos, e ao Ministério Público para a fiscalização dos órgãos comunicados, e seu acesso dependeu da aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), nos moldes da Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde.

Para acesso aos relatórios elaborados pelo sistema de gerenciamento do Disque 100, foi feita uma solicitação, via e-mail, à gerência responsável pela coordenação do serviço na Secretaria Especial de Direitos Humanos. Estas informações não possuem caráter de confidencialidade e foram encaminhadas sem a necessidade de outros procedimentos. A gerência do sistema foi informada sobre a pesquisa para a qual os dados estavam sendo solicitados.

O segundo objetivo referiu-se a *identificar e analisar os potenciais, os limites e as tendências do Disque 100 para a efetividade da proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência*. Como potenciais, foram consideradas as capacidades previstas nos documentos que estruturam o serviço e nas leis que fundamentam o Disque 100, ou seja, aquilo que contribui para a efetividade da proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência; os limites foram considerados como os pontos nos quais o fluxo fica mais lento ou para; e as tendências do Disque 100, como aquilo que está sendo evidenciado enquanto possibilidade de existir ou, em outras palavras, o que indica o movimento em curso.

Para análise desses temas foram utilizados documentos que estruturam e definem o Disque 100, e realizadas entrevistas com representantes dos três principais órgãos presentes no fluxo local do Disque 100, a saber, o representante do Conselho Tutelar, o representante da Delegacia Especializada, e a representante da Promotoria de Justiça de Olinda com atribuição em infância e juventude.

A partir do diálogo orientado pelas entrevistas semiestruturadas, conhecemos o posicionamento dos profissionais acerca do contexto e do objeto da pesquisa. São eles: O Disque 100 na realidade do município de Olinda, objetivos, fluxo de proteção; recurso material e técnico disponível; potencialidades, limites e tendências do Disque 100 para a efetividade da proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência.

Optamos por dividir a pesquisa em quatro etapas: primeira, revisão bibliográfica e sistematização do referencial teórico; segunda, coleta e tratamento dos dados; terceira, elaboração das análises e inferências; quarta, elaboração do relatório.

A pesquisa teve como lócus o município de Olinda, uma vez que este possui os serviços básicos previstos para a proteção social de crianças e adolescentes, como Conselho

Tutelar, Centro de Referência Especializado da Assistência Social, Promotoria de Infância e Juventude e delegacia especializada. O município conta com os principais serviços da rede socioassistencial, bem como serviços de saúde e educação dirigidos a este segmento da população.

O universo da pesquisa foram as denúncias encaminhadas para o Disque 100 referentes às situações envolvendo crianças e adolescentes moradoras do município de Olinda. O período do estudo foi o mês de maio e junho de 2013. Esse período foi escolhido por ser durante e depois do dia 18 de maio, Dia Nacional de Combate ao Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescente³. Neste período, no Brasil, são realizadas campanhas sobre o tema, nas quais a principal estratégia de denúncia divulgada é o Disque 100. A pesquisa documental foi realizada após o primeiro semestre de 2014, quando estas denúncias já estavam há um ano no sistema.

Esse período também foi escolhido por ser posterior à mudança no sistema de gerenciamento das denúncias, ocorrido em 2012, em virtude da realização de acordos com o Conselho Nacional do Ministério Público e com os Ministérios Públicos Estaduais para a fiscalização das providências tomadas após as denúncias. Com estas alterações, o sistema aumentou a possibilidade de controle das informações e respostas relativas a cada denúncia.

Para a orientação dos procedimentos de tratamento dos formulários de denúncia foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, segundo Bardin (2011), identificando, em cada documento, várias unidades de registro (elementos do texto que foram levados em conta), agrupadas de acordo com o tema⁴ (afirmação acerca de um assunto) da qual pode ser efetivado um vasto conjunto de formulações singulares. Portanto, em nossas unidades de registro, os temas foram todas as informações sobre a violência denunciada e registrada através do Disque 100, bem como o que estas informações expressavam sobre as possibilidades de proteção às crianças e adolescentes que tenham suas situações informadas ao serviço.

Após os tratamentos dos dados, passamos para a realização das análises e inferências, identificando o conjunto das informações coletadas com a pesquisa e estabelecendo mediações à luz do quadro teórico-conceitual elaborado. Bardin (2011, p. 133) alerta que o

³ Este dia foi instituído pela Lei 9.970, de 17 de maio de 2000. A data é um ato de indignação com o caso da criança Aracely Cabrera Sanches, que aos 8 anos de idade, em 18 de maio de 1973, na cidade de Vitória, no Espírito Santo, foi sequestrada, estuprada, espancada, e seu corpo, abandonado numa rua movimentada da cidade, com a face corroída por ácido. Os responsáveis pelo crime nunca foram responsabilizados.

⁴ Bardin também esclarece “tema” como “unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura” (2011, p. 135).

método de análise de conteúdo necessita da teoria utilizada pelo pesquisador, que deve “enquadrar a técnica dentro de um perfil teórico”.

A última etapa da pesquisa foi a elaboração do relatório de pesquisa. Como alerta Soriano (2004), a lógica utilizada para a elaboração do projeto de pesquisa é diferente da lógica utilizada para elaboração do relatório da pesquisa. Dividimos o presente documento em quatro capítulos como forma de agrupar conteúdos similares e facilitar a compreensão do leitor sobre todo o processo da pesquisa.

No primeiro capítulo, iniciamos nossa jornada de aproximação e entendimento do Disque 100 a partir da análise do capitalismo como totalidade neste contexto, e diretamente imbricado nos processos de violência. Nosso debate perpassa a análise da questão social como geradora das demandas de enfrentamento à violência pelo Estado e que tem no processo de agravamento da violência, desde o século XX, uma de suas principais expressões.

Ainda na dimensão do geral, passamos pela análise do Estado, da proteção social e das políticas sociais, para, por fim, chegarmos à análise da situação das políticas sociais no capitalismo tardio, ou capitalismo mundializado, com o Estado neoliberal, contexto do nosso estudo sobre o Disque 100.

No segundo capítulo, debatemos a violência enquanto fenômeno e problema social de abrangência alarmante, buscando apreender suas características, particularidades, fundamentos e indicadores de sua ocorrência. Almejamos compreender, sobretudo, a dinâmica da violência contra crianças e adolescentes no Brasil. A violência entendida como fenômeno histórico, multifacetado, socialmente construído, complexo, diverso, perpassado por inúmeras mediações tanto da objetividade como da subjetividade humana. Entre os conceitos trabalhados está a violência estrutural, a violência doméstica, a síndrome do pequeno poder, o processo de dominação/exploração, bem como conceitos específicos dos principais tipos de violência identificados na pesquisa (negligência, física, psicológica, sexual).

Seguindo nossa lógica expositiva, desenvolvemos no terceiro capítulo a análise da política de proteção às crianças e adolescentes no Brasil, buscando a apreensão de seu processo histórico, social e político. Passamos pela constituição do Sistema de Garantias de Direitos (SGD) no momento da reabertura democrática brasileira e sob as influências do Sistema Internacional dos Direitos Humanos, e situamos o Disque Denúncia Nacional – Disque 100 no SGD, expondo sobre a criação do serviço, sua estrutura e os debates sobre sua efetividade.

No quarto capítulo, apresentamos os diversos resultados da pesquisa. A exposição neste tópico inicia-se pela caracterização do município de Olinda, enquanto contexto direto da pesquisa. Em seguida, abordamos o perfil das denúncias identificado no período estudado; a fala dos operadores locais das denúncias encaminhadas pelo Disque 100, e do padrão de proteção social que consegue ser desenvolvido; por fim, apresentamos a síntese dos resultados da pesquisa, resumidos nos temas: potencialidades, limites e tendências da contribuição do Disque 100 para proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência.

Consideramos relevante apontar nesta introdução, que chegamos ao final da pesquisa numa conjuntura específica de ebulição dos vários aspectos trabalhados em nosso estudo. A crise econômica mundial avança no país; a política clientelista e corrupta, com forte presença de acordos escusos entre o Estado e a iniciativa privada, antiga na formação social do Brasil, mas hoje, com antigos e novos arranjos, é finalmente levada a níveis mais elevados de visibilidade pública; acrescenta-se o aumento da violência e a defesa ideológica da diminuição do Estado nas políticas sociais, com a clara responsabilização da juventude brasileira pela violência crônica; além do risco de vermos acordar o velho fantasma da inflação.

Todo este contexto representa para população trabalhadora a possibilidade de perda de direitos e a ampliação das experiências de desemprego, escassez, violência e desproteção social. Este é, então, um cenário de alerta para as conquistas adquiridas no campo da proteção social de crianças e adolescentes, haja vista as novas e mais fortes investidas no sentido de alterar a maioria penal para 16 anos, com forte mobilização dos meios de comunicação, da classe política e da sociedade civil. Infelizmente não observamos no Brasil movimento de tamanha força para garantir as creches para a população de zero a seis anos, por exemplo.

Esperamos que esta dissertação seja mais uma contribuição para a luta em defesa da cidadania de todo/a brasileiro/a desde a sua infância.

1 CAPITALISMO, VIOLÊNCIA, ESTADO E PROTEÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E MEDIAÇÕES

“O Plano de Seguridade Social é (...) fundamentalmente um meio de redistribuir a renda, priorizando as necessidades mais urgentes e fazendo o melhor uso possível dos recursos disponíveis (que) só pode ser levado a cabo por uma concentrada determinação da democracia britânica para libertar-se de uma vez por todas do escândalo da indigência física para a qual não existe justificativa nem econômica nem moral... A prevenção da miséria, a diminuição e o alívio das enfermidades – objetivo especial dos serviços sociais – constituem de fato, interesse comum a todos os cidadãos.”

(Plano Beveridge, 1942 apud Yazbek)

Para analisarmos o Disque 100 e sua contribuição para a proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência, seguindo os pressupostos do materialismo histórico dialético, precisamos mergulhar no contexto mais amplo no qual ele está inserido. Como alertou Marx, “o leitor que quiser seguir-me deverá decidir-se a passar do particular ao geral” (2011, p. 3).

O crescimento e aprofundamento das expressões da questão social, particularmente a violência, se transformou em problema endêmico. Esta violência possui uma caracterização complexa, imersa na multiplicidade de causas e fatores precipitantes, mas situada no contexto mais amplo da sociedade capitalista e das relações sociais por ela estabelecidas.

Iniciamos nossa jornada de aproximação e entendimento do Disque 100 a partir da análise do capitalismo como totalidade neste contexto e diretamente imbricado na conformação da questão social, o que por sua vez, é geradora das demandas de enfrentamento à violência pelo Estado.

Ainda na dimensão do geral, passamos pela análise do Estado, da proteção social e das políticas sociais para, por fim, chegarmos à análise da situação das políticas sociais no capitalismo tardio ou capitalismo mundializado e no Estado neoliberal, contexto particular do nosso estudo sobre o Disque 100.

1.1 Capitalismo e questão social, interfaces com a violência no Brasil

Nascer e crescer sob a ordem capitalista, para milhares de sujeitos sociais, é viver sob a ordem da violência, a qual as políticas sociais tentam, com poucos resultados, impedir,

controlar ou minimizar seus danos, que são, em primeira instância, individuais e familiares, mas, numa instância que extrapola o imediato, danos às classes trabalhadoras e às possibilidades de resistência às relações de dominação e exploração que se dão no âmbito da sociedade do capital.

José Fernando Siqueira da Silva⁵ (2013), em seu texto sobre “sociabilidade burguesa e serviço social” analisa a violência como parte da sociedade capitalista que mercantiliza e coisifica as relações humanas e impede a sua emancipação.

Para o autor, a violência não pode ser entendida como uma categoria em si mesma, desconectada das determinações universais. Propõe a utilização do conceito no plural, “violências”, fazendo referência às suas múltiplas expressões. Não se trata, entretanto, de entender a violência exclusivamente pela sua relação inerente à sociabilidade capitalista. Destaca:

Por um lado, é preciso reconhecer que as complexas relações entre a ordem burguesa e as diversas formas de particularização da violência não se explica por meio de um vínculo mecânico e imediato entre elas (ainda que o pauperismo relativo ou absoluto – também como forma de violência de ordem estrutural – emane diretamente do metabolismo do capital), por outro é igualmente necessário destacar a impossibilidade de discutir “as violências” como categorias centradas unicamente nelas mesmas, capazes de serem explicadas na sua “especificidade única” e desconectadas de determinações universais. (SILVA; CARMO, 2013, p. 86)

A violência é comumente tratada como problema complexo, mas explicada como problema de ordem pessoal, familiar ou, no limite, problemas relacionados com a incompetência sistêmica das organizações de uma determinada nação (ausência de serviços, baixa qualidade, falta de profissionais, corrupção, etc.). Este entendimento possui uma perspectiva a-histórica e, desta forma, contrária às concepções defendidas nesta pesquisa. Em nossa compreensão, a violência assume ainda, além de outras funções para o sistema capitalista, o papel de controle das classes trabalhadoras, dificultando o processo de politização de suas demandas e, conseqüentemente, diminuindo as tensões dirigidas às classes dominantes e ao Estado.

Para o entendimento da sociedade capitalista, fomos buscar os clássicos da literatura como Marx, Engels e inúmeros autores que deram continuidade às suas obras, inclusive na produção científica do serviço social brasileiro. Para Marx (1818-1883), após a dissolução das

⁵ Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e professor adjunto livre-docente da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/Franca - Departamento de Serviço Social).

comunidades primitivas surgem as sociedades, e estas estão divididas em classes distintas que, em seguida, transformam-se em classes antagônicas. Desta forma, o autor compreende que “a história de todas as sociedades até nossos dias é a história de luta de classes” (MARX; ENGELS, 2009, p. 53).

Durante seus estudos, Marx chegou a uma conclusão geral que virou o fio condutor de toda a sua obra:

Na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual (...) Em certo estágio de desenvolvimento, as forças produtivas entram em contradição com as relações de produção existentes... surge então uma época de revolução social. (MARX, 2011, p. 5)

O sistema capitalista, a partir da ótica marxiana⁶, é o modo de produção que processualmente substituiu o modo de produção feudal e tem, no núcleo de seu entendimento, a propriedade, a produção e circulação de mercadorias, a produção de valor de uso e valor de troca, a mais-valia, o lucro e a divisão da sociedade em burgueses e proletários e as novas conformações do Estado. No processo de produção, são estabelecidas relações sociais que determinam tanto o mundo da produção como da reprodução social, tendo como prioridade absoluta o crescimento do lucro e a acumulação de riquezas que são, em essência, produzidas socialmente.

A superestrutura se expressa na política, na ordem jurídica, na religião, na arte, na filosofia. São formas ideológicas pelas quais os seres humanos tomam consciência ou são alienados dos conflitos vividos. As mudanças materiais e econômicas alteram, de forma mais ou menos lenta, a superestrutura presente numa determinada sociedade a partir das relações dialéticas estabelecidas entre estas instâncias da vida social (MARX, 2011).

Outra categoria de grande relevância para Marx é a ideologia. Este conceito passou por mudanças ao longo do século XX, sobretudo com as contribuições de Gramsci. Segundo Simionatto (1995), Gramsci questionou a interpretação de Benedito Croce de que Marx entendia a ideologia como “falsa consciência”:

⁶ A perspectiva marxiana refere-se ao legado próprio do conjunto da obra de Marx, na qual vários autores se embasaram para a compreensão da sociedade capitalista, sua dinâmica e perspectivas de sua transformação.

Para Marx, dirá Gramsci, (1977, p. 436-37) – as ideologias não são ilusões e aparências: são uma realidade objetiva e operante, mas não são a mola da história, eis tudo... Marx afirma explicitamente que os homens adquirem consciência dos conflitos sociais no terreno das superestruturas. (GRAMSCI apud SIMIONATTO, 1995, p. 73).

Gramsci divide a ideologia em dois tipos: a ideologia de pequenos grupos, que não interfere em larga escala na ação humana, e a ideologia orgânica, de maior expressividade no movimento histórico-social. São as ideologias orgânicas as que possibilitam processos conservadores ou processos revolucionários por parte de grupos e classes sociais (SIMIONATTO, 1995, p. 74).

No mundo do capital, aqueles que detêm os meios de produção, os capitalistas, necessitam de criar mecanismos de crescimento do lucro, transformando o capitalismo num sistema voraz que não poupa esforços em nome da acumulação.

A produção exige, além dos meios de produção, a força de trabalho, sem a qual a natureza não seria transformada. Entretanto, o detentor da força de trabalho, o trabalhador, por não possuir os meios de produção, é expropriado de parte dos valores gerados pelo seu trabalho. Ao trabalhador paga-se o salário, um valor estimado do que é necessário para que o trabalhador reproduza sua força de trabalho por meio da sua sobrevivência e de sua família.

Esta dinâmica complexa e contraditória é perpassada pela violência estrutural. O que os capitalistas chamam de lucro, Marx vai denominar de mais-valia, que, como nos explica Iamamoto⁷, é o “remanescente do valor da mercadoria sobre o seu preço de custo, isto é, no remanescente da soma total de trabalho contido na mercadoria depois de cobrir a soma de trabalho retribuído que ela encerra” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2009, p. 63).

A fim de potencializar a obtenção do lucro, os capitalistas buscam constantemente a criação de estratégias para o aumento da mais-valia, o que acontece por meio da mais-valia relativa e da mais-valia absoluta. Por mais-valia relativa entende-se a intensificação da produtividade do trabalho acima do grau médio; por mais-valia absoluta entende-se a ampliação da jornada de trabalho.

Iamamoto e Carvalho, na perspectiva marxiana, esclarecem como os capitalistas entendem a criação do que eles chamam de lucro:

⁷ A obra de Iamamoto e Carvalho (2009) contém os principais elementos para compreensão da obra marxista, proporcionando-nos importantes reflexões sobre a realidade na qual emerge o serviço social e seus desafios contemporâneos.

[o capitalista] não percebe que seu lucro só pode originar-se do fato de poder vender algo pelo qual nada pagou. Esta aparência de que a mais-valia ou lucro, além de realizar-se na circulação, dela brotasse diretamente é realçada pelo menos por dois fatores: o lucro obtido na venda depende das conjunturas de mercado, além do tempo de produção, o tempo de circulação, pois quanto menor é o período em que a mercadoria permanece no mercado ou, em outros termos, quanto mais rápida é a venda, maior é a rotatividade do valor capital e maior é a acumulação. (2009, p. 64)

Marx conseguiu compreender e explicar a dinâmica do capital e desvelar as relações sociais de exploração e da intrínseca dominação da classe trabalhadora⁸ que se desenvolve no âmbito da produção e reprodução social.

Dito de outra maneira, podemos considerar que a classe trabalhadora se ocupa todo o dia e recebe um salário que não garante sua reprodução e de sua família, criando uma série de necessidades que não são satisfeitas pelo resultado do trabalho, em um:

intenso processo de mercantilização de homens e humanização de coisas, sustentado no descarte e na hierarquização classista e impessoal das organizações sociais, é marcado por ações cotidianas estupidamente violentas frequentemente tomadas como necessárias e, por isto, naturais e não-violentas. (SILVA; CARMO, 2013, p. 104)

O capitalismo, como sistema que alcança seus objetivos a partir da exploração do trabalho não pago do trabalhador, produz crises cíclicas pela superprodução, ora pela baixa capacidade produtiva, ora pela falta de poder de compra das massas pertencentes ao exército industrial de reserva, etc. Este movimento dinâmico gera impactos profundos no âmbito do sistema, exigindo que este se reinvente, assim como reinvente as relações sociais que estabelece com o trabalhador, com a sociedade, com o Estado e com o mercado.

Desde a primeira Revolução Industrial (Séc. XVIII), o capitalismo passou por diferentes ciclos, marcados pelas mudanças nas estratégias de estímulo ao crescimento do lucro e da riqueza. Em cada uma de suas fases, as relações sociais se alteram a partir das forças produtivas e sociais presentes em cada contexto histórico, e dos motores determinantes da sociabilidade capitalista.

Tomamos como base o final do século XIX, nota-se que este é o período no qual o capitalismo avançou em sua fase concorrencial, baseado no liberalismo clássico do mercado

⁸ Classe trabalhadora entendida na perspectiva marxiana, como descreve Iamamoto e Carvalho: “à classe trabalhadora, engloba-se aí tanto a parcela dessa classe diretamente inserida no mercado de trabalho, como aquela excedente para as necessidades médias de exploração do capital: o exército industrial de reserva” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2009, p. 78)

regulador de Adam Smith⁹, estendendo-se até a grande crise de 1929, quando a burguesia capitalista iniciou seu processo de reanimação, entrando na fase do capitalismo monopolista.

Na fase monopolista, como nos afirma Netto (1992), as estratégias anticrise eram compostas de controle de preços e produção pelos monopólios com elevação das taxas de lucro e de crescimento da acumulação. Neste período, houve a tendência ao incremento da economia da mão de obra com a introdução de novas tecnologias, o que tem como consequência a ampliação do exército industrial de reserva. O Estado também assumiu um papel fundamental, em que se verifica uma “interação orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais” (NETTO, 1992, p. 22). Os problemas oriundos da relação capital/trabalho se intensificaram, mas a responsabilidade de seu enfrentamento recaiu sobre o Estado e o capital seguiu seu ciclo de expansão imperialista.

O capitalismo monopolista continuou consolidando-se mundialmente até o final da década de 1960, com a combinação do fordismo/keynesianismo, quando as taxas de crescimento voltaram a cair e deu-se início ao período que ficou conhecido como capitalismo tardio ou capitalismo mundializado – fase que compreende os dias atuais.

O capitalismo tardio ou mundializado, marcado por profundas e aceleradas transformações societárias, retoma, com ajustes, as concepções do capitalismo liberal, sem abrir mão da intervenção do Estado, mas alterando seu papel em relação ao período anterior. A responsabilidade da crise recai sobre as políticas de bem-estar e sobre o controle dos mercados.

Em cada uma dessas fases, é possível identificar o padrão de exploração e acumulação hegemônico, o papel destinado ao Estado, bem como é possível identificar o resultado das relações sociais que se estabelecem entre as classes capitalistas e as classes trabalhadoras e reconhecidas por meio da sua politização, chamadas de “questão social”. Este conceito tomou relevância para o serviço social por ser entendido como o contexto no qual emergem as demandas da profissão. Por isto, transformou-se em alvo de análise de muitos estudos realizados por assistentes sociais.

Todo o processo contraditório de exploração e dominação da classe trabalhadora, independentemente de se está ocupada ou se integra o funcional exército industrial de reserva, remete-nos ao conceito e às expressões da questão social. Esta se materializa na pobreza, no desemprego, na fome, na dificuldade para acessar a saúde, a educação, segurança, trabalho, etc., e também em outras tantas formas de violência.

⁹ No item seguinte trabalharemos os elementos propostos pelo liberalismo clássico.

Estas situações vividas por grande parte da população mundial são retiradas da visão causal, como resultado da ação individual, e colocadas como problemas sociais, originadas pelas estruturas da sociabilidade capitalista e de suas determinações. A questão social torna-se, assim, central no entendimento da violência.

A questão social não deve ser entendida como sinônimo de pobreza. A intensificação da pobreza é uma das expressões da questão social, assim como o desemprego, o baixo acesso à educação, saúde, moradia e outras políticas ligadas à cidadania da população de um determinado país.

Para Mota (2008), a questão social é resultado da politização dos problemas enfrentados pela classe trabalhadora, que desvincula tais dificuldades do âmbito individual e as coloca como consequência da relação capital/trabalho. Desta forma, a questão social é a expressão concreta do processo de exploração e dominação típico do sistema capitalista politizado pelas classes trabalhadoras.

Mota nos diz que:

Em termos histórico-conceituais, a expressão questão social foi utilizada para designar o processo de politização da desigualdade social inerente à constituição da sociedade burguesa. Sua emergência vincular-se-ia ao surgimento do capitalismo e à pauperização dos trabalhadores, e sua constituição, enquanto questão política, foi remetida ao século XIX, como resultado das lutas operárias, donde o protagonismo político da classe trabalhadora – à qual se creditou a capacidade de tornar públicas as suas precárias condições de vida e trabalho, expondo as contradições que marcam historicamente a relação entre capital e o trabalho. (MOTA, 2008, p. 35)

Iamamoto (2007) reflete a questão social no contexto do capitalismo tardio indicando que ela “expressa a subversão do humano próprio da sociedade capitalista contemporânea, que se materializa na naturalização das desigualdades sociais e na submissão das necessidades humanas ao poder das coisas sociais – do capital dinheiro e seu fetiche” (2007, p. 125)

Se partirmos dos conceitos de questão social defendidos pelas autoras, devemos situá-los nas lutas sociais, nas quais as classes trabalhadoras politizam suas necessidades e atribuem dimensão coletiva às suas demandas, forçando as classes dominantes e o Estado a ampliar direitos e desenvolver ações de mitigação dos problemas enfrentados pelas classes trabalhadoras.

É importante ressaltar que a questão social, pela ótica do capitalista, também deve ser mantida sob certo controle, já que em determinadas condições ela põe em risco o próprio

desenvolvimento das forças produtivas e do mercado, gerando assim prejuízos para as classes dominantes.

Neste estudo, utilizamos a categoria *questão social* como forma de exprimir as relações contraditórias entre as condições de vida da população, particularmente a população brasileira, contexto de nossa pesquisa, e as macrodeterminações próprias do sistema capitalista, aprofundadas no contexto atual de globalização ou mundialização do capital.

1.1.1 Agravamento da questão social no capitalismo contemporâneo

O capitalismo de hoje possui uma dinâmica de maior complexidade, **está** imerso numa profunda crise no ritmo de crescimento do lucro e da acumulação, que se desdobra num mundo de intensa transformação tecnológica e transnacionalidade da produção, dos mercados e da sociabilidade, com rápidos processos de desenvolvimento da comunicação.

O desejo obstinado pelos lucros dos mercados financeiros que nada produzem promove a descartabilidade do ser humano, ou pelo menos de uma enorme parte dos humanos, considerados dispensáveis pelas frações de classes dominantes que, mais do que nunca, propagam a hegemonia inevitável da sociabilidade capitalista.

Tomemos como base para a compreensão da realidade contemporânea as análises de Otávio Ianni (2004) sobre o capitalismo contemporâneo. O autor reflete como as mudanças nas relações sociais extrapolam o mercado e rebatem na cultura, na economia, no direito, nas lutas sociais e na própria ampliação da classe trabalhadora, agora com novos desafios.

O que está em curso é um novo ciclo de transformações das forças produtivas, com suas singularidades em cada tempo e espaço, mas com direcionamentos gerais na busca de ampliação de mercados, especialmente os financeiros, e, conseqüentemente, a busca de crescimento do lucro e da acumulação. Ianni nos resume:

um novo ciclo de desenvolvimento da revolução burguesa em escala mundial. (...) O que está em causa, quando se fala em mundialização, planetarização, globalização, globalidade ou globalismo, é uma ampla e profunda transformação geral, envolvendo a economia e a sociedade, a política e a cultura, a ecologia e a demografia, as línguas e as religiões. Tudo se abala mais ou menos radicalmente, de modo desigual e também contraditório. (2004, p. 21 e 23)

Iamamoto (2007) reflete sobre a mundialização do capital, ressaltando uma importante parte desta, que é a fase do modo de produção capitalista onde as principais motivações de

investimento estão no campo do sistema financeiro. A autora alerta para o fetiche do capital, que afirma ser possível gerar valor sem produzir. Este processo encobre o escoamento do lucro que nasce na produção e é absorvido pelo sistema financeiro. Segundo a autora:

A mundialização da economia está ancorada nos grupos industriais transnacionais, resultantes do processo de difusões e aquisições de empresas em um contexto de desregulamentação e liberalização da economia. Esses grupos assumem formas cada vez mais concentradas e centralizadas do capital industrial e se encontram no centro da acumulação... O fetichismo dos mercados financeiros, que apresenta as finanças como potências autônomas diante das sociedades nacionais, esconde o funcionamento e a dominação operada pelo capital transnacional e investidores financeiros, que atuam mediante o efetivo respaldo dos Estados nacionais sob a orientação dos organismos internacionais, porta-vozes do grande capital financeiro e das grandes potências internacionais. (2007, p. 108 e 109)

A crise estrutural do capitalismo globalizado não poupou nem mesmo os países centrais da geopolítica capitalista¹⁰, que já sentiram os efeitos do baixo crescimento do capital que começou a se instalar na década de 70, após um ciclo de abundância e crescimento econômico conhecido como os “30 gloriosos anos” do capitalismo (1940-1970), e segue se intensificando até os dias de hoje, com as taxas de crescimento bastante inferiores ao período glorioso.

Nos países centrais, desde o fim do segundo pós-guerra (1945) até o final da década de 1970, estava em curso a “comprovação” de que o capitalismo era o melhor sistema produtivo de todos os tempos, por conseguir prover trabalho e cidadania, aliado à liberdade e democracia, pelo menos nesses países.

Com o fim deste período, o capitalismo vem se reinventando em busca de novos mercados e novas estratégias de acumulação, para isto extrapolando os territórios nacionais, bem como desvalorizando as concepções de trabalho, cidadania e Estado¹¹, valorizadas no período que antecedeu esta crise.

Behring (2009) explica que o capitalismo tardio é um conceito construído por Mandel para se referir ao período do capitalismo maduro e fortalecido por um contexto dinâmico e complexo, auxiliado pelo fracasso das experiências do socialismo real e pela transformação do mundo num grande mercado acima das nações, e influenciado por uma intensa ampliação dos mercados financeiros e por grandes baixas no campo da produção. Este período é marcado

¹⁰ Estados Unidos, Alemanha, Holanda, França, Inglaterra, Japão, etc.

¹¹ No próximo item, teremos um debate acerca das mudanças no papel do Estado no sistema capitalista, particularmente no capitalismo mundializado, com a demanda do Estado neoliberal.

por fortes processos de reestruturação produtiva, perdas de direitos trabalhistas, fluxo intenso de capitais transnacionais e redefinição do Estado.¹²

Deparamo-nos então com novas expressões da antiga questão social que se apresenta de modo mais intenso, complexo, globalizado, que extrapola os problemas nacionais, configurando problemas globais que nos dão a sensação de que as resoluções são cada vez mais remotas.

Quando nos debruçamos sobre a questão social na contemporaneidade, fica claro que esta acompanha a crise e o ciclo de mundialização do capital, e se apresenta em escala globalizada. Mundializa também a pauperização e o desemprego, num ciclo vicioso de alijamento da riqueza, produto do trabalho social, relegando milhares de pessoas a viverem sob condições de extrema insatisfação de suas necessidades básicas.

Ianni (2004) também afirma que a questão social no mundo globalizado não é realidade apenas para os países antes chamados de “países do terceiro mundo”:

ocorrem inclusive nos países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos da América. Há cidades dos países mais ricos, industrializados ou dominantes, nas quais ocorre o fenômeno da “terceiromundialização” (2004, p. 82).

Uma parte de seu texto é bastante representativa ao afirmar que,

esse contexto em que se intensificam, generalizam, mesclam e agravam os mais diversos aspectos da questão: proletarização, pauperismo e lumpenização; carências habitacionais, de saúde, alimentação, ensino e transporte; formação de guetos de subclasses, com frequência compostos de indivíduos, famílias, grupos e coletividades discriminados, social, econômica, política, cultural e racialmente, muitas vezes inclusive, por sexo e idade; desemprego cíclico e desemprego estrutura, principalmente este, xenofobias, etnicismos, fundamentalismos, em geral múltiplos. (2004, p. 82)

Destacamos ainda, as contribuições desse mesmo autor para o entendimento da relação capitalismo – questão social e violência. O século XX foi um período no qual a humanidade vivenciou experiências e violências extremas, a exemplo do holocausto, das duas grandes guerras mundiais, da bomba atômica ou do fenômeno mundial da fome na mundialização do capital. Nos dias de hoje com a acelerada mudança nos meios de comunicação, cuja presença é intensa na vida cotidiana, a violência é mais fortemente sentida, seja pela experiência concreta de ser agente ou alvo da violência, seja por meio da enorme quantidade de informação que circula sobre situações de violência.

¹² Para uma compreensão detalhada deste processo, consultar Behring (2008) e (2009).

Octávio Ianni (2004) aborda a violência a partir de uma análise macro da realidade social e apresenta vários ângulos por meio dos quais é possível apreender essa categoria. Para o autor, as sociedades nacionais e global contemporânea transformaram-se em amplos “cenários de violência” (IANNI, 2004, p. 167).

Há um emaranhado de relações sociais e jogos das forças político-econômicas na sociedade moderna¹³ “que leva consigo formas, técnicas e práticas cada vez mais brutais de violência, desde as mais prosaicas às mais sofisticadas” (IANNI, 2004, p. 167). Ao lado das excepcionais realizações científicas e tecnológicas que marcam o curso do século XX, desenvolvem-se formas inimagináveis e técnicas de violência social.

Para o autor, a violência precisa ser vista em toda sua complexidade e em suas múltiplas manifestações coletivas, individuais, psicológicas, históricas, objetivas e subjetivas. Indica que, de forma geral, a violência se associa com “a destruição do outro, do diferente, do estranho” (IANNI, 2004, p. 168) e considera que ela:

Explicita nexos insondáveis da subjetividade de agentes e vítimas, em suas ilusões e obsessões, ao mesmo tempo que explicita modalidades inimagináveis e verdadeiros paroxismos de processos e estruturas de dominação e subordinação. Revela a alucinação escondida na alienação de indivíduos e coletividades. Nasce como técnica de poder, exercita-se também como propriedade, adquire desdobramentos psicológicos surpreendentes no que se refere aos agentes e às vítimas. (IANNI, 2004, p. 169)

Concordamos com Ianni quando observa que, para empreender o esforço de avaliar a violência em um determinado contexto, época ou configuração, é necessário identificar as formas de sociabilidade e os jogos de forças sociais que se definem em cada situação.

O autor também reflete a dimensão da violência nos seus aspectos político-econômico e sociocultural. Identifica como a violência serve ao mercado da cultura, especialmente às grandes corporações de *marketing*, cinema, televisão e entretenimento em geral. Aponta que:

O Século XX, simultaneamente e articulado com a utilização da violência na indústria cultural vive a densa, complexa, difusa e ativa cultura de massa.

¹³ Ianni trabalha com a divisão da sociedade moderna em duas fases: a primeira, período da modernidade-nação, e a segunda, modernidade-mundo, momento que vivemos hoje. Ao falar sobre a transição de uma para a outra, o autor afirma: “É assim que se abalam mais ou menos radicalmente os quadros sociais e mentais de referência que se haviam desenvolvido sob o emblema do nacionalismo, da sociedade nacional, do Estado-Nação, da ‘modernidade-nação’ ou da primeira modernidade” ... “Nesse cenário complexo, contraditório e de amplas proporções, abrem-se outras perspectivas para a ciência e a técnica, a comunicação e a informação, a desterritorialização e a miniaturização. Multiplicam-se os ‘espaços’ e aceleram-se os ‘tempos’, em todas as direções, em todas as esferas de atividade e imaginação, graças às tecnologias eletrônicas. (...) Esse é o novo palco da história, da ‘modernidade-mundo’, ou segunda modernidade.” (IANNI, 2004, p. 25)

Todas as sociedades, em todo o mundo, estão sendo alcançadas pela cultura de massa industrializada, na qual persiste e desenvolve-se a cultura da violência, terrorismo, catástrofe. (2004, p. 179).

Nesta pesquisa não iremos aprofundar a cultura de massa e sua relação com a violência, por não configurar objeto do nosso estudo. O esforço será no sentido de analisar a violência como fenômeno social em expansão e fortemente ligado às condições de pobreza e negação de direitos da maioria da população mundial, e da acumulação da riqueza que é socialmente produzida, e apropriada por pequenas frações populacionais.

Sobre este ponto, Silva e Carmo (2013, p. 98) afirmam que:

o que se constatou, já na segunda metade do anos 1990 e na transição para esse século até os dias atuais, é que a grave crise estrutural do capital eclodida na década de 1970 causou profundas mutações no mundo do trabalho: o enorme desemprego estrutural, a precarização das condições de trabalho, a flexibilização e desregulamentação das leis trabalhistas em época da barbárie neoliberal e a crescente degradação da relação metabólica entre homem e natureza, repercussões que tem se adensado nesses primeiros 10 anos do século XXI.

Como ilustração do contexto contemporâneo e de suas expressões violentas, citamos o último relatório do Índice de Desenvolvimento Humano Global 2014 (IDH Global 2014)¹⁴, elaborado periodicamente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹⁵. O relatório faz referência ao tema: “Gente vulnerável em um mundo vulnerável” e aponta que os que vivem a extrema pobreza e a escassez são os mais vulneráveis. “*Pese a los progresos recientes en la esfera de la reducción de la pobreza, más de 2.200 millones de personas que se encuentran en situación de pobreza multidimensional o cerca de ella.*” (IDH GLOBAL, 2014, p. 2).

Acrescenta que este número representa que mais de 15% da população mundial seguem sendo mais vulneráveis à pobreza multidimensional¹⁶. Ao mesmo tempo, quase 80% da população mundial não contam com uma proteção social integral, e próximo de 12% (842 milhões) sofrem de fome crônica; quase metade dos trabalhadores (mais de 1.500 milhões) possui empregos informais e precários.

¹⁴ O Relatório do IDH 2014 apresenta o ranking do IDH para 187 países. O índice considera três dimensões: vida longa e saudável (longevidade); acesso ao conhecimento (educação); e padrão de vida (renda).

¹⁵ Trabalhamos com a versão em espanhol, disponível em:

<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>. Acesso em 02 de agosto de 2014.

¹⁶ Segundo o Relatório Global 2014, “pobreza multidimensional” é um índice introduzido no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 e serve para identificar múltiplas privações de uma mesma família nas áreas de educação, saúde e padrão de vida.

A despeito de o relatório considerar que o mundo tem avançado no enfrentamento da pobreza e, conseqüentemente, no crescimento do IDH, apontam os dados acima elencados, demonstrando que a vulnerabilidade e as dificuldades para satisfazer necessidades básicas de sobrevivência prevalecem para um número alarmante da população mundial.

O relatório apresenta análises envolvendo os países em desenvolvimento, os BRICS¹⁷ e os países da América Latina. Alerta, no que se refere às vulnerabilidades ligadas ao ciclo de vida, que mais de 1 em cada 5 crianças nos países em desenvolvimento estão em condições de pobreza econômica absoluta e vulneráveis à desnutrição.

De cada 100 crianças nascidas nos países em desenvolvimento, onde vivem 92% de todas as crianças da população mundial, 7 não chegam aos 5 anos de idade; 50 não têm seu nascimento registrado, 68 não receberão educação na primeira infância (até os 6 anos), 17 nunca se matricularão na escola primária, 30 terão atraso no crescimento e 25 viverão na pobreza (IDH, 2014, p. 3).

Ao ler o relatório somos estimulados a compreender as condições de desigualdade, pobreza e expropriação da riqueza mundialmente produzida como uma ineficiência de determinados países e ausência de políticas mais ambiciosas de educação e desenvolvimento, não havendo ligação explícita entre os índices alarmantes apresentados e o capitalismo mundializado.

O Índice de Desenvolvimento Humano é colocado como algo possível de ser fortalecido para todos os países e suas populações. Cria, então, uma aparência de equidade entre as nações que, em tese, teriam condições de, com seus esforços próprios, superar os baixos índices de desenvolvimento.

Considerando a realidade brasileira, é necessário apresentar algumas reflexões tanto no que se refere à forma como o capitalismo se consolidou no país, diferentemente da que ocorreu nos países centrais, bem como analisar algumas especificidades relacionadas à questão social que se estrutura sob a influência de singularidade da formação sócio-histórica do país.

No caso brasileiro, a precarização das condições de vida da maior parte da população não é produção nem característica exclusiva do capitalismo contemporâneo. O modelo de desenvolvimento instituído desde o Brasil Colônia é focado nos interesses internacionais, num processo de capitalismo dependente e com fortes raízes coloniais – considerado como capitalismo periférico, voltado aos interesses dos países centrais e das frações das classes

¹⁷ Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS). Grupo que tem se destacado pelo crescimento econômico na geopolítica mundial.

sociais dominantes brasileiras, com suas práticas conservadoras, patrimonialistas e clientelistas.

Behring (2008) analisa de forma detalhada a produção de importantes autores da sociologia brasileira em busca de uma leitura dialética deste processo, como Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Carlos Nelson Coutinho, Ianni, entre outros.

Fernandes (BEHRING, 2008) propõe que o capitalismo brasileiro foi composto de três fases. A primeira se inicia em 1808, com a abertura dos portos brasileiros após a chegada da família imperial portuguesa ao Brasil e segue até meados de 1860. Este foi um período de neocolonialismo, marcado pelo “enlace entre a economia interna e o mercado mundial, fundado em novas relações com a cidade e suas populações e articulado ao escravismo” (BEHRING, 2008, p. 103).

O segundo período foi a estruturação e expansão do capitalismo competitivo com a criação das bases para a consolidação da indústria e o início da mudança do perfil agrário das elites brasileiras para o perfil urbano-industrial. Inicia-se em 1860 e segue até os anos de 1950. A partir daí, inicia-se a terceira fase, composta da “irrupção do capitalismo monopolista, marcada pelas operações comerciais, financeiras e industriais das grandes corporações no país, que adquire caráter estrutural após o golpe de 1964” (BEHRING, 2008, p. 103).

A partir de 1990, o Brasil vive a inserção no capitalismo mundializado, com grande fluxo de capital financeiro aliado à implementação dos processos de reestruturação/flexibilização produtiva e redefinição do papel do Estado. Todo este período de consolidação do capitalismo no país deixou vícios e marcas que até hoje influenciam o comportamento das elites, do Estado e da sociedade brasileira.

Entre os conceitos abordados pela autora, citamos: em Caio Prado Jr. (BEHRING, 2008), o *sentido da colonização*, o *peso do escravismo* e o *desenvolvimento desigual e combinado*, como heranças do período colonial, influenciando a cultura, os valores, ideias, ética, e demarcando uma estrutura social e econômica que se organiza para os interesses externos.

Behring (2008) destaca ainda Fernandes com sua análise sobre a condição periférica e dependente do capitalismo brasileiro, marcado por:

uma forte dissociação pragmática entre capitalismo e democracia; a extrema concentração de riqueza; a drenagem para o exterior de significativa parcela do excedente econômico nacional; a persistência de formas pré-capitalistas de trabalho e a depressão do valor do trabalho assalariado. (p. 106)

Mantém-se em pé neste contexto o *patrimonialismo*, “como prática de manutenção dos privilégios estamentais” (BEHRING, 2008, p. 95), culminando com a concepção de *modernização conservadora*, trabalhada por diversos autores e que representa esta mistura entre os elementos da sociabilidade capitalista e de outras sociabilidades, gerando a manutenção do poder e dos privilégios nas mãos das elites brasileiras. O *clientelismo* é uma prática enraizada na cultura política brasileira desde o período colonial, caracterizando-se como mecanismo de controle político da população associado ao acesso aos serviços sociais como moeda de troca e barganhas políticas. As classes dominantes se utilizam do clientelismo político junto ao Estado com o propósito de influenciar a gestão pública para direções que favoreçam interesses próprios e das nações capitalistas centrais.

Ou seja, somos vistos como alternativa de escape às crises que ameaçam os países centrais e temos nossas riquezas negociadas pelas classes dominantes sem a conexão com os caminhos que integram os interesses do conjunto da população brasileira, numa herança de subalternidade política, econômica e social.

Vejamos nas palavras desta entrevista disponível no site do PNUD sobre o Atlas do Desenvolvimento no Brasil 2013:

“É importante notar o reconhecimento do Relatório 2014 às políticas anticíclicas adotadas pelo Brasil ao longo dos últimos anos, constituindo exemplos concretos para a redução das vulnerabilidades e a construção da resiliência entre os brasileiros, principalmente os mais desfavorecidos”, avalia Jorge Chediek, coordenador residente do Sistema ONU no Brasil e representante residente do PNUD no país.

“O Brasil de hoje ainda luta para superar passivos históricos, resultados de muitos anos de descaso com o desenvolvimento humano. Mas já é possível perceber melhoras significativas no cotidiano não apenas nas três dimensões do IDH, mas em outras áreas que compõem a visão mais holística do desenvolvimento humano, como a ampliação e consolidação da universalização de serviços básicos, o aumento do nível de empregos e a diminuição do trabalho informal, entre tantas outras”, complementa.

Um equívoco comum é o de pensar que apenas os países ricos podem oferecer proteção social ou serviços básicos universais. Como o Relatório argumenta, as evidências mostram o oposto. Com exceção de sociedades em conflito violento e turbulência, a grande maioria das sociedades pode – como já vem fazendo – colocar em prática estes serviços básicos e mecanismos de proteção social, ressalta o RDH 2014 [Relatório de Desenvolvimento Humano]. Um investimento de apenas uma pequena porcentagem do PIB [Produto Interno Bruto] traz benefícios que superam, em muito, o

investimento inicial, aponta o Relatório, citando o programa brasileiro Bolsa Família como um dos exemplos. (Notícias/PNUD)¹⁸

É curioso como é apresentada a situação do Brasil. Na nota explicativa “Brasil” do Relatório do IDH 2014 e no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), o país aparece como exemplo bem-sucedido na implementação de políticas e iniciativas eficientes de redução de vulnerabilidades e de construção de resiliência¹⁹.

O IDH do Brasil em 2013 foi de 0,744, índice que pertence à categoria de alto desenvolvimento humano²⁰, colocando o país na 79ª posição os 187 países e territórios considerados no ranking. Aponta que entre 1980 e 2013 o valor do IDH brasileiro passou de 0,545 para 0,744, significando um aumento de 36,4% no período.

Por outro lado, o mesmo relatório indica que o IDH, por ser uma média, pode mascarar a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano na população nacional. Para lidar com este risco, o Relatório 2010, introduziu o “IDH ajustado à desigualdade” (IDHAD), que leva em consideração a desigualdade em cada dimensão do Índice, estabelecendo um valor médio de desigualdade que é descontado do IDH do país.

No caso brasileiro, com um IDH de 0,744, ao considerar o IDHAD, o índice cai para 0,542, uma perda de 27% devido à altíssima desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano evidenciada no país. O valor de 0,542 do IDHAD do Brasil é inferior à média do IDHAD da América Latina e tira o Brasil da classificação de IDH alto para um IDHAD médio.

Isto nos aparece como uma retórica dos números que é articulada de modo a ressaltar uma aparência que serve para legitimar a perversa lógica do capital de que o desenvolvimento e crescimento econômico são as bases para o desenvolvimento humano. Para nossa compreensão, esses números são indicadores da questão social mundial e brasileira, que, por sua vez, é resultado das relações contraditórias entre capital e trabalho no âmbito das relações de produção e reprodução do capitalismo.

Podemos considerar que a endemia da violência na vida de crianças e adolescentes no Brasil atual, tema que trabalharemos no Capítulo 2, não é por acaso. São expressões da

¹⁸ O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 só pode ser consultado de forma online, no site <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3909>. Acesso em 2 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3909>

¹⁹ “Sustentando o progresso humano: redução da vulnerabilidade e construção da resiliência” foi o tema do Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 (RDH). Disponível no site: http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais. Acesso em 2 de agosto de 2014.

²⁰ O IDH é classificado como IDH muito alto, IDH alto, IDH médio e IDH baixo. (IDH, 2013)

questão social contemporânea, fruto da inserção do país, com sua formação sócio-histórica peculiar, na dinâmica do capital mundializado, da reestruturação produtiva, do Estado neoliberal e das políticas de proteção social consequentes deste contexto. O que fica evidenciado é que crianças e adolescentes são os mais atingidos pelas consequências da questão social contemporânea e vivenciam a epidemia da violência, seja a violência estrutural, seja a violência interpessoal, no âmbito doméstico, institucional ou público.

1.2 Estado, proteção social e política social

Neste tópico, trabalharemos o conceito de Estado, proteção social e política social de forma separada do item anterior, exclusivamente para facilitar a explicitação e entendimento das ideias aqui defendidas. Na realidade, como nos afirma Elaine Behring:

a partir do ponto de vista da totalidade, a política social é entendida como uma mediação entre economia e política, como resultado de contradições estruturais engendradas na luta de classes, e delimitadas pelos processos de valorização do capital. (2009, p. 302)

As políticas sociais são normatizadas, geridas em última instância e em grande parte executadas, por meio direto ou indireto, pelo Estado. As políticas de proteção social vieram, ao longo do século XX até os dias atuais, num processo de debate e disputa sobre o papel do Estado e até que ponto este deve atuar nestas situações, sem, no entanto, questionar e alterar as relações sociais de dominação e exploração que se estabelecem no sistema capitalista.

Desta maneira, fomos buscar os significados desses conceitos: Estado, proteção social, política social, suas construções sócio-históricas, suas contradições e suas particularidades em relação às crianças e adolescentes brasileiros.

Iniciamos explicitando o conceito de Estado e, em seguida, o movimento que provocou a institucionalização da proteção social no capitalismo monopolista, em resposta à questão social. Para entender o Estado e as principais relações estabelecidas com a proteção social, nós utilizamos Marx (1971), Engels (1981), e Gramsci, com o apoio de Simionato (1995), Behring (2009) e Coutinho (2011), entre outros.

Para o entendimento do conceito de Estado, apontamos aqui duas análises não excludentes, mas elaboradas em tempos históricos distintos: a de Marx e Engels, escrita na segunda metade do século XIX, em meio às profundas transformações nas sociedades capitalistas centrais; e a de Gramsci, filósofo e político italiano, preso de 1926 a 1934 pelo

regime fascista de Mussolini (1922-1943), que aprofundou os princípios elaborados por Marx relativos ao Estado e às relações contraditórias que se estabelecem na sociedade capitalista.

A partir do processo histórico da humanidade reconstruído na obra de Engels (1981) “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”²¹, o autor conclui que o Estado surge como forma de conter o conflito entre as classes. De forma geral, a classe economicamente dominante é também a que domina o Estado, que, por meio deste, transforma-se em classe politicamente hegemônica. Este processo possibilita a criação de novas estratégias de manutenção das classes dominadas.

Como afirma o autor:

Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu da pobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado. (ENGELS, 1981, p. 193)

O Estado não é simplesmente imposto: é construído socialmente de maneira contraditória e dinâmica, “chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, 1981, p. 191).

Diversos grupos sociais, em sua origem, se constituíram sem este organismo que foi sendo criado a partir de determinados níveis de desenvolvimento das forças produtivas, quando as sociedades foram se dividindo em classes. A partir de então, o Estado virou uma necessidade, como um ente “neutro”, que cuidaria do que é coletivo. Assim como nem sempre houve Estado, Marx e Engels entendiam que num determinado momento histórico as classes iriam desaparecer, e com elas desapareceria o Estado.

A república democrática seria o modelo de Estado mais avançado, aquele, inclusive, que possibilitaria “a última e definitiva batalha entre o proletariado e a burguesia” (ENGELS, 1981, p. 194). Ainda que esta visão de Marx e Engels não tenha se comprovado na história posterior à sua obra, a riqueza dos seus estudos está principalmente nas explicações relativas à história social do ser humano, em sua perspectiva ontológica.

Engels (1981) fala do Estado enquanto possuidor de quatro características: a primeira, o agrupamento de seus súditos a partir de uma divisão territorial; a segunda, a criação de uma força pública que possui direitos diferenciados do povo, com a concentração das armas e

²¹ Apesar desse livro ter sido publicado por Engels, no “prefácio à primeira edição” (1981, p. 1) o autor expressa que a obra foi escrita considerando as pesquisas que ele e Marx fizeram.

demais condições materiais para exercer um poder coercitivo na sociedade; a terceira, a criação dos impostos, contribuição que o povo entrega ao Estado para que mantenha sua existência e a existência da força pública; e, por fim, a quarta característica, a criação de um sistema de leis que legitima seu poder e obriga formalmente a população a se submeter a ele, não dependendo da obediência oriunda “meramente” do respeito voluntário.

Para Marx e Engels, o Estado constitui um organismo que atua para os interesses da classe dominante, sendo assim considerado:

O Estado aparece-nos como o primeiro poder ideológico exercendo-se sobre o homem. A sociedade cria um organismo com vista à defesa dos seus interesses comuns contra os ataques do interior e do exterior. Este organismo é o poder do Estado. Mal ele acaba de se formar, torna-se independente da sociedade e tanto mais independente quanto mais se transforma num organismo de uma certa classe e, logo, faz prevalecer diretamente o domínio dessa classe. (MARX; ENGELS, 1971, p. 150)

Nesta perspectiva, é necessário que a classe dominada tome o poder por meio da revolução e coloque o Estado dirigido aos seus interesses.

No que se refere à contribuição de Gramsci, o autor aprofunda as reflexões sobre o Estado, inserindo no debate as complexidades que observou no seu tempo. Preocupava-o entender o fracasso das tentativas revolucionárias do socialismo no Ocidente, o que possibilitou evidenciar a relação dialética e dinâmica existente na realidade. Gramsci ressaltou o papel da cultura no processo revolucionário. O autor estabelece o conceito de Estado ampliado, formado por duas esferas distintas e em constante interação: a sociedade política e a sociedade civil.

Segundo Simionato (1995), a sociedade civil “é o espaço onde se organizam os interesses em confronto, é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e contradições” (p. 67). A autora cita Gramsci (1977, p. 1518), que define a sociedade civil como ‘aparelhos privados de hegemonia’, os quais possuem uma certa autonomia em relação à sociedade política” (SIMIONATO, 1995, p. 69). São as escolas, igrejas, associações etc. Já a sociedade política, chamada de Estado no sentido estrito, é colocada por Gramsci como “o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante exerce a violência.” (p. 68). Nas palavras de Gramsci,

o aparelho de coerção estatal assegura legalmente a disciplina dos grupos que não consentem nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção,

nos quais fracassa o consenso espontâneo (GRAMSCI, p. 1519, 1977 apud SIMIONATO, 1995, p. 68)

E ainda:

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão desse grupo, mas esse desenvolvimento e essa expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal (GRAMSCI, 2002 apud COUTINHO, 2011, p. 131)

Coutinho se fundamenta nas análises de Gramsci para expressar as relações de força que se estabelecem no âmbito do Estado, como forma de equilibrar os interesses antagônicos entre as classes dominantes e dominadas.

O grupo dominado é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da Lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses dominantes prevalecem, mas até um determinado ponto. (GRAMSCI, 2002 apud COUTINHO, 2011, p. 131)

Gramsci propõe que a grande revolução não é a armada e sim a revolução cultural, que altera a configuração das relações de força e poder presentes na sociedade. Daí a necessidade de lutar contra os aparelhos ideológicos das classes dominantes que forjam a cultura de acordo com os seus interesses.

É fundamental compreender que, na obra do referido autor, o Estado é permeável aos interesses das classes dominadas, inclusive como forma de manter o poder hegemônico da classe dominante. Neste sentido, o entendimento de Gramsci sobre o Estado e as relações de poder que se estabelecem nas sociedades do início do século XX é fundamental para a compreensão da emergência das políticas sociais como forma de resfriamento dos movimentos operários da época e os riscos do avanço das revoluções socialistas.

A obra de Gramsci permanece uma importante referência para o estudo do Estado contemporâneo, sobretudo quando o aliamos a outros teóricos que produzem sobre o tema, com as singularidades do tempo atual e das sociedades capitalistas e periféricas, como o Brasil, e é sobre este entendimento que construiremos nossas análises.

Partimos agora para a proteção social, considerando-a como uma prática mais antiga do que a noção de Estado. Desde os grupos primitivos, a necessidade de algum nível de proteção social sempre foi indispensável à sobrevivência humana. O fato de viver em grupo,

desde o estado selvagem até os complexos aglomerados urbanos contemporâneos, está atrelado em diferentes aspectos à necessidade de proteção social. As estratégias de proteção podem ser mais ou menos organizadas e institucionalizadas, com padrões de como e até que momento devem ser garantidas, bastante diversos de uma sociedade para outra, de um tempo histórico a outro.

Do mesmo modo que situamos a pesquisa no problema da violência contra criança e adolescente tal como se constituiu na sociedade capitalista contemporânea, também analisaremos a proteção social que se estrutura na sociedade do capital. Assim, passaremos brevemente pela sua construção histórica, sem, no entanto, nos determos em seu aprofundamento. Deter-nos-emos à concepção de proteção social construída na sociedade moderna e sob os ideários democráticos e de cidadania e que constituem as políticas sociais.

Deixamos claras as limitações do presente referencial, que, mais do que análises conclusivas, busca a compreensão das políticas sociais na perspectiva do materialismo histórico dialético e segue à luz das produções de Faleiros (1995), Elaine Behring (2007 e 2011), Ivanete Boschetti (2011) e Yasbek (2009).

Yasbek debate a dinâmica da proteção social e aponta alguns conceitos relativos à categoria, entendendo-a como “formas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações.” (GIOVANNI, 1998, p. 10 apud YAZBEK, 2009, p. 1)

Cita ainda Jaccoud para complementar o entendimento. Para este:

A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou de privações sociais (JACCOUD, 2009, p. 58, apud YAZBEK, 2009, p. 4).

A autora reconstrói o processo que alterou radicalmente a história da proteção social, passando pelo momento em que a questão social se transformou em objeto do Estado e este instituiu as políticas de proteção social, sob sua responsabilidade, no final do século XIX e início do XX.

Os principais modelos de proteção social que foram instituídos são o de Seguro Social, desenvolvido na Alemanha Bismackiana, ainda no final do século XIX, e de Seguridade Social, que teve como importante modelo o Plano Beveridge, na Inglaterra de 1942, e, em menor escala de proteção social, o New Deal americano.

Behring (2007) analisa que o debate que origina a política social é anterior ao tempo de sua criação. Desde a decadência do Regime Feudal debate-se o papel do Estado, mas a efetiva implantação das políticas sociais está ligada ao momento do capitalismo monopolista e ao agravamento da questão social.

Resgatando o conceito de Faleiros, as Políticas Sociais, vemos que,

referem, em uma primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios financiados por fundos a eles destinados. Esta reprodução, quando estruturada pelo Estado capitalista, é um mecanismo distributivo de renda e de riqueza socialmente produzida, sob a forma de benefícios, proteção e serviços, sem que sejam afetadas, entretanto, as relações de produção capitalista. Os mecanismos distributivos exprimem a correlação de forças existentes na sociedade e no próprio aparelho estatal, mas têm uma dimensão legitimadora do Estado e do governo. (FALEIROS, 1995, p. 43 apud SILVA; SOUZA, 2012, p. 24)

Em outras palavras, Behring esclarece o conceito de políticas sociais como “uma mediação entre economia e política, como resultado de contradições estruturais engendradas pelas lutas de classes e delimitadas pelos processos de valorização do capital” (BEHRING, 2009, p. 130).

Consideramos relevante resgatar de forma breve o contexto no qual se instituiu as primeiras políticas de proteção social, e para isto utilizamos a produção de Behring (2007) sobre os fundamentos das políticas sociais. Para a autora, o surgimento dessas políticas sociais se situa no debate dos contratualistas e apresenta os principais elementos deste confronto que, até os dias atuais, influenciam os governos que gerem os Estados e definem os paradigmas que orientam a formulação de suas políticas públicas.

Os contratualistas apareceram na decadência do regime feudal, sendo o primeiro deles o filósofo inglês Thomas Hobbes (1588-1679). Behring resume a essência do pensamento do filósofo da seguinte forma:

no estado de natureza, os apetites e as aversões determinam as ações voluntárias dos homens, e entre preservar a liberdade vantajosa da condição natural e o medo da violência e da guerra, impõe-se a renúncia à liberdade individual em favor do soberano, do monarca absoluto. (BEHRING, 2007, p. 3)

O segundo dentre os mais importantes contratualistas foi o também filósofo inglês e ideólogo do liberalismo John Locke (1632-1704). Ele também considerava que os homens se uniam em busca de proteção e para se defender das guerras, mas negava a monarquia

absoluta, já que o monarca não teria a quem recorrer. Locke defendia que “o poder tem origem num pacto estabelecido pelo consentimento mútuo dos indivíduos que compõem a comunidade, no sentido de preservar a vida, a liberdade e, sobretudo, a propriedade” (BEHRING, 2007, p. 3).

Behring ressalta que as ideias liberais em seus primórdios têm fortes elementos revolucionários, por representar a crítica ao poder absoluto dos monarcas e propor um governo voltado para a decisão da coletividade. Contudo, Locke centraliza a concepção de coletividade na propriedade: então são aqueles que detêm a propriedade os que devem fazer parte do contrato social. Desta forma, são os interesses desses que prevalecem.

Representando uma nova perspectiva entre os contratualistas está Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), filósofo suíço e grande inspirador dos ideais polêmicos que fundamentaram a Revolução Francesa (1789). Para Rousseau, o homem é naturalmente bom ao nascer, e em sociedade é corrompido pela propriedade, voltando-se à proteção de seus interesses, negando os interesses da coletividade. Em sua proposta, o contrato social deve definir que o poder reside na vontade geral do povo. “Cada indivíduo aceita um contrato em que abdica de sua liberdade natural (primitiva) em favor de uma liberdade civil pela qual nenhum homem deve obedecer a outro, mas sim a uma vontade geral expressa em leis igualitárias” (SANDRONI, 1992, p. 74 apud BEHRING, 2007, p. 4). Rousseau propõe a instituição do Estado de Direito, com leis definidas e embasadas na vontade geral.

As ideias em confronto são balizadas pelas relações de poder, pelas forças presentes na sociedade da época. Neste sentido, os interesses da classe capitalista sobrepõem-se no debate, mas não conseguem dominá-lo de forma simples. A saída para toda a explosão das massas nas sociedades do capitalismo central no final do século XIX serão então as propostas de Estado e consequentemente o modelo de proteção social que se desenvolverá de formas diferentes nestas nações, dependendo das forças e das lutas travadas em cada país.

De um lado estão os ideais rousseauianos que influenciaram grande parte dos Estados modernos, e de outro lado, os ideais de Locke, reafirmados nos escritos do economista escocês Adam Smith (1723-1790), de grande influência para o capitalismo concorrencial. Nesta perspectiva liberal, o mercado funciona como uma mão invisível, impedindo que os seres humanos entrem em guerras uns contra os outros.

Nesta perspectiva:

O Estado deve apenas fornecer a base legal, para que o mercado livre possa maximizar os “benefícios dos homens” (...). Um Estado com apenas três

funções: a defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada. (BEHRING, 2007, p. 5)

Entretanto, a primeira grande crise econômica que se instalara nos primeiros anos do século XX abateu as sociedades capitalistas centrais, gerou grande revolta popular, minou a efervescência dos ideais liberais e colocou em xeque o papel restrito preconizado para o Estado Liberal, corroborado pelo contexto de avanço das investidas socialistas.

Neste momento, as nações modernas da Europa Ocidental e Europa Central iniciaram desenhos de proteção social que divergiram das orientações liberais e se aproximaram, ainda que com limitações definidas pelas elites capitalistas, em padrões de proteção social, que instituiu e ampliou direitos sociais e políticas sociais, colocando o Estado no centro deste debate.

Há certo consenso de que a criação e multiplicação das primeiras legislações de políticas de proteção social são do final do século XIX. Entretanto, é só com o aprofundamento da grande crise do capital no início do século XX, com os riscos das revoluções socialistas, e após a 2ª Grande Guerra Mundial, que a proteção social se transformou em política social demarcada, sobretudo, pela revisão dos ideais liberais e conjugação de três pilares fundamentais deste período do desenvolvimento do Capital: o Fordismo, o Keynesianismo e a cidadania. (BOSCHETTI, 2011)

Como exemplo mundial, temos na Inglaterra o Plano Beveridge, lançado em 1942. Este,

aplicava as teorias Keynesianas de redistribuição de renda, serviu de base para a reforma da estrutura da previdência social na Inglaterra e em vários outros países, difundindo a perspectiva da seguridade social universalizada que articulava a previdência e a assistência social. (BEHRING, 2007, p. 2)

Yazbek (2009) destaca a essência da proposta do Plano Beveridge a partir de um de seus objetivos:

O Plano de seguridade Social é (...) fundamentalmente um meio de redistribuir a renda, priorizando as necessidades mais urgentes e fazendo o melhor uso possível dos recursos disponíveis (que) só pode ser levado a cabo por uma concentrada determinação da democracia britânica para libertar-se de uma vez por todas do escândalo da indigência física para a qual não existe justificativa nem econômica nem moral (...). A prevenção da miséria, a diminuição e o alívio das enfermidades – objetivo especial dos serviços

sociais – constituem de fato, interesse comum a todos os cidadãos. (PLANO BEVERIDGE, 1942 apud YAZBEK, 2009, p. 6)

As políticas sociais foram implantadas em países centrais e periféricos. Entretanto, foi nos países do capitalismo central onde se desenvolveu o padrão de proteção social chamado *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social). Nos países periféricos prevaleceram políticas sociais contributivas, uma vez que eram os trabalhadores de carteira assinada os destinatários da maioria das políticas, e esses contribuía com parte de seus salários para o acesso à maioria dos serviços sociais.

Para compreender o que fundamentou o *Welfare State*, apresentamos seus principais pilares. No primeiro pilar, o Fordismo, um sistema de produção em massa que visa o consumo em massa, com estruturas rígidas de produção e controle da classe trabalhadora. O Fordismo ultrapassou a dimensão da fábrica e transformou-se num modo de vida, pautado no trabalho, na família e numa vida regrada, assim como era a dinâmica da produção dentro das fábricas.

O segundo pilar, o padrão Keynesiano de regulação econômica e social, que tem entre seus objetivos garantir as possibilidades para o consumo em massa necessitado pela produção em massa do capitalismo monopolista. A partir das ideias do economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946), o Estado foi instigado a implementar políticas de regulação econômica na geração de empregos, objetivando a ampliação de rendimentos por via direta. Ademais, o Estado passou a ocupar-se com a questão social por meio da implantação de políticas sociais, provocando o aumento dos rendimentos por via indireta e, desta forma, o aumento da capacidade de consumo e o abrandamento das lutas operárias.

Como nos descreve Behring:

Para Keynes, diante do *animal spirit* dos empresários, com sua visão de curtíssimo prazo, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamentos e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, tendo em vista controlar as flutuações da economia. (2007, p. 9)

Como terceiro pilar na conjuntura de consolidação das políticas sociais estão as teorias de Marshall sobre cidadania, definida como a garantia dos direitos civis, políticos e sociais. A defesa de que é necessário que as sociedades estabeleçam um padrão mínimo de acesso ao que ficou conhecido como bem-estar.

Boschetti alerta, contudo, que

o que estamos reiterando é a compreensão de que a universalidade das políticas sociais e a ampliação dos direitos se deram no confronto de forças sociais em disputa entre uma determinada perspectiva social-democrática de gestão da crise de 1929 e uma perspectiva de luta coletiva organizada das classe trabalhadora para ampliação dos direitos e melhoria das condições de vida e de trabalho. (2011, p. 68)

Quase trinta anos depois da implantação das propostas keynesianas, uma nova crise do capital responsabiliza o tamanho do Estado e as altas contas com os gastos sociais como a principal causa para a estagnação das taxas de crescimento, e emerge o contexto para a proliferação das ideias de Hayek, impactando de forma direta a instituição das políticas sociais.

Hayek indica o receituário neoliberal, uma nova roupagem do liberalismo já proposto nas fases iniciais do capitalismo, mas com “inovações” ao defender um Estado forte que coloque o reaquecimento do capital como sendo interesse de toda a sociedade, o que o difere do liberalismo clássico, no qual o mercado livre seria o suficiente para aquecer o capital.

A partir das contribuições de Anderson (2008), compreendemos que o neoliberalismo surge no final da Segunda Guerra Mundial, nos países da Europa e América do Norte, como uma reação teórica e política ao Estado intervencionista e de Bem-Estar que vinha tomando corpo nos países centrais do capitalismo, com a disseminação do *Welfare State*.

Para Hayek, a social-democracia levaria a Inglaterra ao mesmo desastre do nazismo alemão. “Uma servidão moderna” (HAYEK, apud ANDERSON, 2008, p. 9). Sem encontrar muita ressonância às suas ideias, Hayek reúne, em 1947, um grupo que compartilhava das suas proposições e funda a “Sociedade de Mont Pèlerin”. Segundo Anderson, “uma espécie de maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos”. (2008, p.10)

Hayek e seus pares consideravam os perigos da regulação do Estado de Bem-Estar, que destruía a liberdade dos cidadãos e a essência da concorrência, necessárias para a prosperidade de todos. Defendiam a desigualdade como valor positivo e imprescindível nas sociedades ocidentais. Durante 20 anos, as ideias da “Sociedade de Mont Pèlerin” estiveram restritas, devido aos anos de ouro que se desenvolviam nos países do capitalismo central com as maiores taxas de crescimento de toda história do capital.

Outro elemento atacado por Hayek como responsável pela crise do capital, e considerado como a raiz do problema, foi o excesso de poder dos sindicatos e do movimento operário, que, com as conquistas de aumento dos salários, diminuíram a margem de mais-valia (lucro), bem como aumentaram a pressão dos trabalhadores por mais gastos sociais,

demandando a implantação de políticas sociais universalizantes, entre elas uma seguridade social forte.

Em 1973, veio a explosão da segunda grande crise do capital, o fim dos anos de ouro, que se instalou com um longo período de recessão, e criou as condições adequadas para reverberar as ideias neoliberais. O remédio proposto para a crise foi a manutenção de um Estado forte, capaz de arrefecer o poder dos sindicatos; a diminuição dos gastos sociais e as intervenções na economia; a radical busca pela disciplina orçamentária, com a diminuição das políticas sociais e o aumento das privatizações; a restauração da taxa “natural” de desemprego, este último impulsionando os sindicatos para baixo. Propuseram ainda reformas fiscais para diminuir os impostos sobre a riqueza, atrair investimentos e restituir o “mercado livre” (ANDERSON, 2008).

Anderson conclui em suas análises que parte do receituário neoliberal deu certo e parte não. A desregulamentação financeira, central na proposta neoliberal, possibilitou a ampliação em escala global do capital especulativo em detrimento do capital produtivo, o que acabou por diminuir o comércio mundial de mercadorias reais, com o aumento do desemprego e, conseqüentemente, o crescimento por mais gastos sociais. Assim, o receituário não foi o esperado e, mesmo tendo proporcionando uma reanimação da economia nos países centrais, gerou uma ampliação significativa da questão social, que, por sua vez, torna-se um empecilho à reprodução do Estado.

Como nos diz Behring (2009, p. 182), o neoliberalismo:

é o afastamento dos obstáculos legais e políticos à circulação do fluxo de mercadorias e dinheiros. No entanto, ela está longe de promover uma homogeneização do espaço econômico, reafirmando a ideia de um desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo.

No que se refere à investida neoliberal na América Latina, temos como marco o Consenso de Washington, que denomina as decisões de representantes norte-americanos e de organismos multilaterais reunidos na cidade de Washington em 1989, e que definiram um “novo” pacote de recomendações dirigido às nações latino-americanas.

Como forma de garantir a adesão dos países, essas recomendações foram inseridas nos contratos de renegociação das dívidas desses países, e como condição para novos empréstimos. Dentre as principais condições estavam:

a desregulamentação dos mercados financeiros e do trabalho; a privatização de empresas e serviços públicos; a abertura comercial; e a garantia do direito

à propriedade dos estrangeiros, sobretudo nas zonas de fronteiras tecnológicas e dos novos serviços. (FIORI, 2001, p. 86)

Não demorou para que os países latino-americanos começassem a sofrer as consequências do cumprimento das condicionalidades, o que fez com que as recomendações fossem ajustadas para um novo programa. Segundo Fiori:

A crise argentina de 1990 foi o primeiro anúncio da fragilidade do modelo. Logo depois vieram a crise mexicana de 1994 e a crise brasileira de 1998, que obrigou os EUA a mobilizarem empréstimo internacional de 48 bilhões de dólares para salvar o Brasil da insolvência, no momento em que ruía o seu Plano Real. (2001, p. 86)

Dentre as tendências mais gerais do neoliberalismo, Boschetti (2008) acrescenta ainda a criminalização dos pobres com a consolidação de um Estado penal em substituição do Estado social defendido no *Welfare State*.²²

Especificamente com relação à política social, o neoliberalismo a define como processo paternalista, gerador de desequilíbrio, por ofertar o que deveria ser acessado por via do mercado e não como direito social. Neste sentido, fundamenta-se a desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, “configurando um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital” (BEHRING, 2009, p. 186).

As políticas sociais passam então a assumir um caráter prioritariamente compensatório, em contradição com as propostas redistributivas do *Welfare State*, tendo como grande orientação a focalização das ações e o estímulo aos fundos sociais de emergência, substituindo as políticas sociais voltadas para garantia dos direitos sociais de forma universal pelas políticas sociais de assistência social, voltadas para as populações que apresentem as mais graves condições de existência.

No cenário neoliberal, o que observamos através da revisão da literatura foi a predominância de política de gestão, compensação e controle da pobreza; desresponsabilização do Estado e responsabilização da família e da sociedade civil, com a destinação para o mercado de áreas dos direitos sociais, transformando-os em direitos do consumidor. Aos pobres, a degradação dos serviços públicos com o corte dos gastos sociais.

É necessário registrar a existência de uma forte estratégia ideológica em curso, que serve, como nos diz Behring (2009), para “legitimar a barbárie”. Este tema é abordado por diversos autores, os quais são analisados por Behring, que identifica conceitos que contribuem

²² Para conhecer mais sobre esta perspectiva, consultar *Prisões da Miséria*, do sociólogo Luc Wacquant (1999).

para compreensão da realidade atual de consentimento social às mudanças do que a autora chama de contrarreforma.

A base vem da situação vivida pela população brasileira com os altíssimos níveis de inflação, recessão, congelamento de salários e pauperização acelerada. Quanto mais grave a expressão da crise no país, mais facilmente encontra-se a massificação da crença nas “*verdades incontestáveis*” das previsões neoliberais, com o amplo apoio das empresas de comunicação que, como seus pares, priorizam o lucro e não medem esforços para garantir a hegemonia de seus interesses.

Behring, concorda com Mota no que se refere à existência de uma “*cultura da crise*” que cria “as condições de legitimação da contrarreforma do Estado e das políticas regressivas neoliberais” (BEHRING, 2009, p. 80). Entre outros autores, Santos²³ aparece com a crítica ao consumo exagerado que permeia a atualidade. O consumo aparece como “o grande fundamentalismo do nosso tempo, que, junto à competitividade, engendra o sistema ideológico da época” (BEHRING, 2009, p. 82). Por fim, soma-se a isto, a perspectiva também defendida por Santos da existência do “*globalitarismo*”, como um *pensamento único*, que ideologicamente invade o mundo e impõe o modelo que vivemos como o único possível.

1.3 O Estado e as políticas sociais brasileiras no contexto neoliberal

Como vimos no item anterior, as políticas sociais se estruturam a partir de um amplo e complexo processo que envolve o político, o econômico, o jurídico, o mercado e a sociedade civil, disputando o papel do Estado e o tipo de proteção social a ser instituída. Antes, porém, de compreendermos as particularidades da aplicação das propostas neoliberais no Brasil, devemos demarcar as profundas mudanças no campo das políticas sociais e do papel do Estado que são aprovados na Constituição de 1988. Este período é considerado como a grande reforma do Estado brasileiro e da concepção de cidadania no país.

A Constituição Cidadã (1988), como ficou conhecida, representou uma mudança radical para o Brasil ao determinar inovações para o Estado e seus diferentes poderes e esferas, e desse, com a sociedade civil. Estabeleceu reformas nas suas principais instituições, com a proposição de transformações para a cultura política histórica por meio da autonomia entre os órgãos do executivo, legislativo e judiciário; a criação do Ministério Público como órgão com independência funcional e administrativa, incumbido da “defesa da ordem jurídica,

²³ Behring cita: SANTOS, Milton. *Por uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, art. 127); a descentralização político administrativa, a universalidade do acesso e a participação social, especialmente para a seguridade social, compreendendo a previdência social, a saúde e a assistência social, bem como para a educação.

O Estado assume então um papel central, não isolado, de proteção e garantia dos direitos sociais. A proteção social é assim configurada a partir de uma diversidade de garantias individuais e coletivas, transformando-se em direito do cidadão que deve ser atendido de forma integral como responsabilidade compartilhada entre a União, os estados e municípios. A família é colocada como base da sociedade e objeto de especial proteção do Estado (BRASIL, 1988, art. 226). Nesse novo cenário, o município é definido como o território onde os programas e serviços de diversas políticas (saúde, educação, assistência, política urbana, justiça, etc.) devem ser ofertados, gerando, portanto, a necessidade de mudanças na política e na gestão do Estado.

Nesse bojo, alguns conceitos são postos em movimento como a centralização do poder na instância federal sendo substituído pela descentralização; as políticas setorializadas, pela definição de integração e integralidade, fomentando o desafio da intersetorialidade; a participação e controle social, implicando na necessidade de construção de instrumentos e estratégias para sua concretização.

Este período foi conformado através de forte luta social para a construção do Estado democrático de direito e da garantia de seus princípios fundamentais. A Constituição tinha como tarefa criar barreiras legais para a continuidade de tradições políticas como o clientelismo, o fisiologismo, o patrimonialismo e a imposição dos interesses das classes dominantes sobre os direitos de todos os cidadãos.

Na contramão deste processo, um contexto contrário a estas reformas era construído pelas sociedades ocidentais, e processualmente imposto aos países considerados subdesenvolvidos. Como vimos no tópico anterior, as ideias neoliberais, que passam décadas adormecidas, são colocadas como a grande alternativa para a crise do capital, instalada desde a década de 1970.

Anderson (2008) nos explica que o receituário neoliberal não foi implantado de forma homogênea em todos os países do mundo. Na Europa Ocidental, a Inglaterra, e na América do Norte, os Estados Unidos foram os primeiros a ajustarem disciplinadamente as suas estratégias às propostas neoliberais. Em seguida, a Alemanha, e passo a passo a maioria dos países europeus, ainda assim com diferenças nas ações, nas prioridades e na diminuição, lenta ou intensa, dos gastos sociais. É interessante a análise que o autor realiza ao explicitar que os

países de tradição socialista da Europa Oriental e a União Soviética, quando aderiram às perspectivas neoliberais, foram mais rígidos do que muitas nações tradicionalmente capitalistas, e que países com governos de esquerda (originados nos partidos ligados às reivindicações da classe trabalhadora), ao subirem ao poder, colocaram em prática a linha dura do receituário neoliberal.

Outra reflexão importante trazida pelo autor é de que na América Latina a onda neoliberal só se alastrou na década de 90, apesar de ter acontecido no continente a adesão do Chile no mesmo período da Inglaterra e Estados Unidos. Entretanto, um grande diferencial apontado pelo autor é que nenhum dos governos latino-americanos que realizaram as mudanças neoliberais “confessou ao povo, antes de ser eleito, o que efetivamente fez depois de eleito” (ANDERSON, 2008, p. 20). Neste contexto, o autor finaliza questionando: “Seria o populismo – ou o obreirismo – latino-americano um obstáculo mais fácil ou mais difícil para a realização dos planos neoliberais do que a socialdemocracia reformista ou o comunismo?” (p. 20)

No que se refere ao Brasil, Behring e Mota nos apresentam dois conceitos que, de forma complementar, ajudam a compreender a realidade instalada no país na década de 90 – imediatamente após a aprovação da Constituição Cidadã –, seguindo até os dias atuais. São os conceitos de contrarreforma e neodesenvolvimentismo.

A contrarreforma refere-se ao processo que desconsidera o pacto federativo do Brasil como Estado Democrático de Direito; que nega, no nível material e ideológico, as reformas alcançadas no arcabouço jurídico.

Este processo de contrarreforma tenha tido início no governo Collor²⁴ (1990-1992), foi intencionalmente fortalecido no governo FHC²⁵ (1995-2002), com a inclusão das determinações do Consenso de Washington (1989), no qual há a negação dos direitos sociais universalizados, numa mudança de rota em relação à política de proteção social acordada pelo Brasil em sua Carta Magna.

Behring resume o que identificamos na realidade brasileira no processo de contrarreforma. A autora ressalta o que é considerado como a segunda fase da ofensiva neoliberal. A primeira fase teria sido marcada pelo ataque direto às premissas do *Welfare State*. A segunda é caracterizada pelo:

²⁴ Fernando Collor de Melo.

²⁵ Fernando Henrique Cardoso.

trinômio articulado da focalização, privatização e descentralização. Assim, trata-se de desuniversalizar e assistencializar as ações, cortando gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público. Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade, da família. O carro-chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações da sociedade civil. A renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho, ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho, num mundo sem trabalho para todos. (BEHRING, 2009, p. 310)

Mota (2012) analisa que o Estado brasileiro, assim como várias outras nações da América Latina, vive um período que vem sendo chamado de neodesenvolvimentista, como uma alternativa à disputa entre a política neoliberal, demandada pelo capital mundializado, e a política socialdemocrata, formalizada em suas leis, num processo perpassado pela cultura política de reprodução do populismo nesses países. Para a autora:

A correlação de forças presentes nessas sociedades levou os chamados governos progressistas a incorporarem nas suas plataformas políticas o debate da questão social nesses países, amparado no discurso do desenvolvimento com sustentabilidade – apoiado em valores de justiça social, equidade, oportunidade. Aqui está localizado o acerto de contas da esquerda com a repartição das riquezas socialmente produzidas e o compromisso com a diminuição das desigualdades históricas enfrentadas nas sociedades latino-americanas. Daí o foco no discurso redistributivista, mas, deslocado da dinâmica capitalista na sua totalidade e das estratégias para expandir-se e reproduzir-se, tendo a América Latina como espaço estratégico de acumulação. (MOTA, 2012, p. 173)

A perspectiva neodesenvolvimentista, centrada no discurso do desenvolvimento com sustentabilidade, legitima os gastos sociais com políticas de assistência social, especialmente as políticas compensatórias, como a bolsa-família, e programas de emergência, com ações focalizadas de intervenção na questão social, ao mesmo tempo que legitima também a mercantilização da educação, da saúde e da previdência social.

Mota (2012, p. 35) ilustra esta análise ao afirmar que “a era Lula foi palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista”. No mandato de Lula (2003-2011) foram realizadas contrarreformas na previdência e na educação, aumento das taxas de juros, ampliação do crédito ao consumidor e dos créditos populares, além de aumento no salário mínimo. Este período é marcado ainda pela expansão da assistência social e sua organização através da Política Nacional de Assistência Social e a instituição do Sistema Único de Assistência Social.

Desta forma, “através da mediação do mercado e do crescimento econômico induzido pelo Estado, o governo atendeu algumas das reivindicações das classes subalternas, ao tempo em que assegurou as exigências das classes dominantes” (MOTA, 2012, p.35).

Seguindo esta perspectiva de entendimento, acrescentamos as contribuições de Célia Porto²⁶, que reflete a situação das políticas de proteção social no Brasil. Para a autora, o que se evidencia no contexto brasileiro, agravado com as estratégias neoliberais, é a dimensão abstrata da cidadania. O discurso da igualdade e a realidade de desigualdades profundas definindo vínculos e rupturas da proteção social no Brasil.

A autora conclui que o Brasil vive um Estado assistencial marcado por políticas residuais, convocação da sociedade civil, foco no cidadão pobre, distante do Estado de Bem-estar social. Este contexto é designado pela autora de Estado de (Des)proteção social (PORTO, 2001).

Ao analisar as contradições das políticas sociais na contemporaneidade brasileira, um conceito pareceu particularmente importante ao nosso objeto de estudo, a intersectorialidade. Este conceito não está escrito no texto da Constituição, mas se fundamenta em suas determinações, como vimos há pouco, e perpassa todas as demais legislações e políticas sociais brasileiras. Tornou-se, assim, um tema indispensável em análises e avaliações de políticas públicas.

Junqueira²⁷ (1997) examina como a descentralização e a intersectorialidade impactaram a política de saúde, após uma longa trajetória de centralização político-administrativa e de escassez na destinação de recursos – situações que marcaram o conjunto das políticas sociais brasileiras. O autor indica que o “movimento de descentralização” ocorreu em vários países da América Latina como estratégia de reestruturação do Estado, especialmente como maneira de transformar a gestão dos regimes políticos autoritários implantados durante as ditaduras.

Intersetorialidade entendida como “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social” (INOJOSA apud JUNQUEIRA, p. 1997, p. 37).

Este processo é perpassado por definições políticas e do campo técnico-administrativo, demandando a ação intencional dos sujeitos envolvidos (políticos, profissionais e usuários) com a instituição de canais de comunicação e participação, compartilhamento de responsabilidades,

²⁶ Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas.

²⁷ Sociólogo, Doutor em administração da saúde, professor Titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Coordenador do Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor (NEATS/PUCSP).

planejamento e execução conjunta. A descentralização como possibilidade “de encaminhar a resolução dos problemas da população, situada em determinado território, de maneira integrada” (JUNQUEIRA, 1997, p. 31). Ou seja, estratégia de compartilhamento de poder, na qual a população, por estar mais próxima das decisões, influência na construção da demanda e participa da sua solução.

Descentralização e visão integral do sujeito levam à necessidade de intersectorialidade. Os problemas vividos pela população são multidimensionais, resultado de aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais que criam a conjuntura de cada situação e demandam a ação dos diferentes sujeitos com o objetivo comum de promover mudanças e resoluções. A intersectorialidade aparece, então, como um desafio a ser perseguido e caminho que conduz à descentralização e à cidadania integral.

É necessário esclarecer que os processos que estamos debatendo – descentralização/intersectorialidade – não chegam à transformação das causas determinantes da questão social e suas expressões, mas, a partir do pensamento defendido por Gramsci, é preciso avançar com pequenas e grandes transformações, produzindo mudanças na realidade material e ideológica que legitima e sustenta as relações de dominação e exploração. Neste sentido, a intersectorialidade produz mudança no paradigma de ordenamento do aparato estatal, bem como altera de forma dialética a concepção e vivência da cidadania.

Beretta e Martins²⁸ analisam que há um hiato entre o novo e o velho modelo de gestão das políticas sociais. De um lado, o processo de descentralização/municipalização normatizadas na Constituição e demais leis, à exemplo da LOAS; do outro lado, a cultura das políticas sociais brasileiras como uma “somatória desarticulada de instituições, cada uma delas responsável por políticas setoriais segmentadas” (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 66). As consequências das políticas setoriais teriam causado a sobreposição de clientela, e de competências, a pulverização e superposição de recursos e a “coalizão de programas centralizados no Governo Federal” (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 66).

As autoras consideram que os níveis de descentralização não são homogêneos, podendo ser observados diferentes graus de concretização. O processo se define, em última instância, no município através do aprendizado de novos valores e práticas, das relações políticas e sociais internas e externas, pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o projeto político de cada gestão/partido.

²⁸ Texto publicado na revista Serviço Social e Sociedade, Nº 77, março, 2004. Lilia C. O. Martins, livre docente em Serviço Social, Regina Célia de Souza Beretta, então mestranda do curso de Pós-Graduação em Serviço Social.

O que vem se apresentando no cenário de muitos municípios é a dificuldade de implementar a descentralização, com a concentração das decisões no poder executivo local que não consegue se apartar da cultura patrimonialista e clientelista, da apropriação da máquina pública, da tendência à burocratização e do afastamento histórico do enfrentamento à questão social. Os avanços neste campo são ainda lentos, representando que a definição legal por si só não foi suficiente para promover a mudança de paradigma formalmente instituída.

Ao analisar as especificidades deste processo na política de assistência social, Sposati acrescenta que a descentralização e a intersetorialidade não substituem as políticas setoriais. Implica numa nova maneira de fazer a gestão social, demandando que as mudanças políticas e técnico-administrativas se deem no interior de cada setor e na ação conjunta e integrada entre eles (SPOSATI, 2004).

Finalizamos, destarte, essa imersão no entendimento das políticas sociais resgatando as considerações de Behring como ilustração do conjunto dos argumentos aqui desenvolvidos:

as políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. (BEHRING, 2009, 315)

Os próximos passos consistem em nos apropriarmos das mediações necessárias acerca da violência e, em seguida, iniciarmos a análise das políticas de proteção às crianças e adolescentes no Brasil, quando então entraremos na abordagem do que é singular em nosso estudo, a realidade do Disque 100 no município de Olinda.

2 VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE: O LADO MAIS FRACO DA SOCIABILIDADE CAPITALISTA

“Uso da força aberta ou oculta, com o fim de obter de um indivíduo ou grupo, ao que não quer consentir livremente... O terrível e o fascinante da violência é que oferece a possibilidade de instituir, em benefício do mais forte, relações vantajosas economizando trabalho e palavras.”

(Jean-Marie Domenach)

Neste capítulo passaremos pelo debate da categoria *violência*, e especificamente a violência que alcança crianças e adolescentes. Na pesquisa debatemos a violência enquanto fenômeno e problema social de abrangência alarmante, buscando apreender suas características, particularidades, fundamentos e indicadores de sua ocorrência atual.

Quando o Disque 100 é acionado, situações de violência contra uma ou mais crianças e/ou adolescentes são denunciadas. Essas denúncias expressam a dinâmica do fenômeno e possibilitam inferir o que o sustenta e o fundamenta.

No que se refere à violência contra crianças e adolescentes, a literatura sobre o tema confirma o que Minayo chamou de “perenidade histórica da violência contra crianças e adolescentes” (2006, p. 93). A autora conclui:

Somos inclinados a concordar que o tema da violência contra infância e adolescência é uma forma secular de relacionamento das sociedades, variando em expressões e explicações. A sua superação é uma condição que se constrói ao mesmo tempo que a “pacificação da sociedade” e seu grau de civilização, porém necessita ser desnaturalizada e retirada do âmbito que a legitima, o processo pedagógico. O respeito a estes sujeitos sociais é fundamental para que a sociedade adulta, em todas as instâncias e instituições, amadureça seu código de direitos humanos. (MINAYO, 2001, p. 93)

Desta forma, foi necessária a aproximação com os conceitos de violência, suas particularidades com relação à criança e ao adolescente, e seu panorama atual, os quais passamos a expor a seguir.

2.1 Análise do conceito de violência

Consideramos a violência como fenômeno histórico, multifacetado, socialmente construído, complexo, diverso, perpassado por inúmeras mediações tanto da objetividade

como da subjetividade humana. Uma mesma situação pode revelar-se, na experiência de um narrador, como algo violento, enquanto, para outro, a violência pode nem ao menos ser considerada.

Com o propósito de aprofundar o entendimento e obter uma aproximação do complexo processo que envolve esta análise, fizemos uma interlocução com alguns teóricos que se dedicam ou se dedicaram à pesquisa da violência, particularmente contra crianças e adolescentes, como objeto de estudos acadêmicos.

Como explicitado anteriormente, a violência está imbricada no processo de construção e hegemonia da sociabilidade capitalista, é, pois, inerente à sua estrutura. A violência foi principalmente teorizada pelo campo da psicologia, o qual priorizou a busca da relação entre crime e doença mental ou crime e religião; no campo da medicina, priorizou-se o estudo sobre os impactos da violência na saúde, o que gerou uma significativa contribuição para a construção de indicadores e propostas de ação. As pesquisas sobre esse tema no campo da saúde possibilitaram uma melhor especificação e distinção de violências dominantes para determinados grupos sociais e para a sociedade brasileira como um todo.

Minayo inicia os estudos sobre violência a partir da saúde. Entende que este é um lócus privilegiado para análises dos impactos do fenômeno na vida de indivíduos e grupos. Cita que:

A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) em seu último documento sobre o tema [aponta que] : “a violência, pelo número de vítimas e a magnitude de sequelas orgânicas e emocionais que produz, adquiriu um caráter endêmico e se converteu num problema de saúde pública em vários países” (...) “O setor saúde constitui a encruzilhada para onde confluem todos os corolários da violência, pela pressão que exercem suas vítimas sobre os serviços de urgência, de atenção especializada, de reabilitação física, psicológica e de assistência social” (OPAS, 1993 apud MINAYO, 1994, p. 9)

Também a filosofia e a sociologia, inclusive com o apoio dos dados gerados pela saúde, vêm desenvolvendo estudos sobre violência,

uma visão interativa da origem sócio-histórica e subjetiva, o que, ao mesmo tempo, questiona a postura reducionista que privilegia a causalidade biológica pura e simples assim como a unicasalidade macro ou microsocial. (MINAYO, 2006, p. 24)

A autora relata que há um “duplo corte epistemológico: a multicausalidade e a dialética de causa-efeito” (MINAYO, 2006, p.24). Reafirma, de acordo com Chesnais e

Burke, que não é possível analisar o fenômeno da violência isolando-o da sociedade que o produz, uma vez que é alimentado por fatos políticos, econômicos e culturais, a partir de relações micro e macrosociais. E acrescenta:

No sentido material, o termo parece neutro, mas quem analisa os eventos violentos descobre que eles se referem a conflitos de autoridade, à luta pelo poder e à busca de domínio e aniquilamento do outro, e que suas manifestações são aprovadas ou desaprovadas, lícitas ou ilícitas, segundo normas sociais mantidas por aparatos legais da sociedade ou por usos e costumes naturalizados (MINAYO, 2006, p. 25).

Minayo apresenta uma importante colaboração ao debater com vários autores o entendimento da violência em seu texto “A Violência Dramatiza Causas”, que compõe a publicação “Violência sob o Olhar da Saúde” (2003), editada pela Fiocruz.

Nela observamos que houve o aumento da produção acadêmica acerca da violência sob a ótica da saúde principalmente na década de 90, mas analisa que houve uma produção desigual entre o aprofundamento teórico do fenômeno e a descrição dos problemas gerados pela violência e a apresentação de propostas de soluções.

Houve a priorização dos aspectos normativos de curto prazo em detrimento de uma maior teorização da realidade. Para a autora:

Os poucos textos da área de saúde pública que juntaram a compreensão e a teorização da realidade e problemas específicos de forma interdisciplinar foram claros em mostrar o imbricamento entre historicidade dos fenômenos, o contexto sociocultural e a subjetividade representada pelas particularidades biológicas e intrapsíquicas (MINAYO, 2003, p. 23)

A autora cita um importante estudo sobre violência elaborado por Domenach (1981) e publicada num caderno da UNESCO²⁹. Domenach defende o caráter ontológico da violência ao definir que esta não pode ser entendida fora das relações humanas. Questiona que o comportamento dos animais e os fenômenos da natureza possam ser considerados violência, e define esta como:

uso da força aberta ou oculta, com o fim de obter de um indivíduo ou grupo, ao que não quer consentir livremente (...). O terrível e o fascinante da violência é que oferece a possibilidade de instituir, em benefício do mais forte, relações vantajosas, economizando trabalho e palavras. (DOMENACH, 1981 apud MINAYO, 2003, p. 36)

²⁹ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). La Violencia y Sus Causas. Paris, 1981.

Também para Domenach (1981), a violência não pode ser entendida fora da sociedade que a gera e fora da violência praticada pelo Estado. Segundo o autor, na sociedade moderna são o desenvolvimento das ideias de democracia e o surgimento das concepções de direitos humanos que levam o conceito de violência a uma percepção negativa.

Minayo traz esta análise para a realidade brasileira, relacionando que é no final da década de 1970 e início de 1980, quando se eleva o sentimento de cidadania e luta pela democracia, culminando com a abertura democrática do país, que há o grande crescimento dos movimentos em prol dos direitos das mulheres, crianças, negros e outros grupos discriminados (MINAYO, 2003).

Entre os autores trabalhados por Minayo (2003), destaca-se Denisov, filósofo russo cuja base de pensamento é a marxista-leninista. Em sua obra “Violência: Ideologia e Política”:

Reconhece que esse fenômeno precisa ser analisado dentro de uma abordagem multifacetária, pois apresenta características externas (quantitativas) e internas (qualitativas, coletivas e subjetivas). Analisa o tema dentro de aspectos que dizem respeito aos indivíduos, grupos, classes, instituições, que, em suas relações, empregam diferentes métodos e meios de coerção e aniquilamento direto ou indireto (econômico, jurídico, militar, social, psicológico) sobre seus semelhantes, com a finalidade de reter ou conquistar poder, posses e privilégios. (DENISOV, 1986 apud MINAYO, 2003, p. 29)

Outro autor citado por Minayo (2003) e que apresenta concepções coerentes com as defendidas nesta pesquisa é Agudelo. Este argumenta que a consciência sobre os direitos leva ao rechaço a todas as formas de violência, sendo esta entendida como processo que “representa um risco maior para a realização do processo vital humano: ameaça a vida, altera a saúde, produz enfermidade e provoca a morte como realidade ou como possibilidade próxima” (AGUDELO, 1990 apud MINAYO, 2003, p. 30).

Neste caso, a autora demarca sua oposição a Marx e Engels, que definem a violência como má ou boa, positiva ou negativa, de acordo com as forças históricas que a sustentam. Ao mesmo tempo concorda com as conclusões de Chesnais, que estudou 200 anos do que ele denomina de violência privada, suicidária e violência coletiva no Ocidente, e concluiu:

que muito mais fizeram pelo apaziguamento das populações a melhoria das condições de vida da classe operária, o acesso de todas as classes à educação formal e o respeito aos direitos e à democratização social, que a constituição de uma segurança pública para coibir os crimes e localizar a legitimidade da

violência nas mãos do estado. (CHESNAIS, 1981 apud MINAYO, 2003, p. 31)

Minayo apresenta um debate interessante ao apontar, de um lado, a oposição e o rechaço a qualquer tipo de violência como fruto da sociabilidade humana que se constitui com as concepções de democracia e direitos humanos e, por outro lado, a concepção, defendida por Marx e Engels de que, dependendo do contexto, a violência pode ser entendida como boa ou má.

Este debate de múltiplas ideias é parte da complexidade que envolve a categoria violência, uma vez que concordamos com o rechaço a qualquer forma de violência, mas entendemos que o contexto da sociabilidade capitalista possui bases inerentes de violência e que esta violência estrutural alimenta a cultura da submissão para a grande massa da população ao passo que também provoca revolta, reprodução, discordâncias e lutas contra os poderes hegemônicos e contra os grupos privilegiados pelas práticas e leis que se instituem nas relações sociais em determinada sociedade.

A oposição à violência nem sempre consegue ser orientada pela não violência. O processo de naturalização desta envolve agentes e vítimas que, em seus atos de oposição, podem também utilizar-se de métodos e técnicas violentas na tentativa de mudança da situação, ou mesmo no processo de reprodução da cultura de violência. Um exemplo clássico desta relação pode ser o conceito de legítima defesa, aceito por grande parte das leis contemporâneas como forma de se proteger contra a ação violenta de outrem.

O que Chesnais (MINAYO, 2003) aponta com tendo maior impacto na violência é a concretização da educação para todos, do respeito aos direitos e a democracia social, o que não pode ser alcançado por todos na sociabilidade capitalista. Mesmo os países que produziram tal acesso à maior parte de sua população, através das políticas do *Welfare State*, foram responsáveis pelo apoio político e econômico para a inibição desses acessos nos países tidos como de terceiro mundo, especialmente os da América Latina.

Isto nos retorna à concepção defendida por Ianni (2004), já exposta no item 1.1, de que a sociabilidade capitalista é, em essência, violenta. Nas suas conclusões, Minayo (2003) indica alguns consensos que também são compartilhados pelo entendimento de violência presente nesta pesquisa. São eles:

(1) É fato demonstrado pela realidade histórica que existem sociedades mais violentas que outras (...). Portanto, o acirramento da violência não é uma fatalidade. (2) É fruto de observação e pesquisas que as diferentes formas de violência se articulam criando uma expressão cultural naturalizada nas

relações e nos comportamentos, atitudes e práticas. (3) É sem consistência teórica qualquer proposta de visão positivista sobre a violência, devendo ela, portanto, ser sempre analisada como um fenômeno de expressão e parte constitutiva dos processos complexos. (4) É o caráter eminentemente humano da violência que organiza de forma complexa as condições sociais e as especificidades mentais e genéticas com que se manifesta. (5) (...) Considera-se que sempre existirão elementos gerais e especificidades nas formas de apresentação e de reprodução desse fenômeno. (6) É mais profícuo, para efeitos de análise, trabalhar com a proposta de que existem violências em lugar de violência. (7) É importante investir no conhecimento específico e empírico dos problemas, levando-se em conta tempo, espaço, grupos atingidos, gravidade e representação, primeiro para compreender e, em seguida, para agir. (MINAYO, 2003, p. 43)

A partir dos elementos até o momento expostos, podemos inferir, no que tange à totalidade deste debate, que a violência é um fenômeno presente na práxis social como construção ontológica, ou seja, do ser social.

Marilena Chauí (2006) desenvolve argumentos sobre a violência que têm servido de base para reflexões de muitos outros autores. A autora analisa a violência e a ética. A palavra violência é derivada do latim “*vis*”, que significa *força*. Para ela, violência é:

1) tudo o que age usando a força para ir contra a natureza de algum ser (é desnaturar); 2) todo ato de força contra a espontaneidade, a vontade e a liberdade de alguém (é coagir, constringer, torturar, brutalizar); 3) todo ato de violação da natureza de alguém ou de alguma coisa valorizada positivamente por uma sociedade (é violar); 4) todo ato de transgressão contra aquelas coisas e ações que alguém ou uma sociedade define como justas e como um direito; 5) conseqüentemente, a violência é uma ato de brutalidade, servícia e abuso físico e/ou psíquico contra alguém e caracteriza relações intersubjetivas e sociais definidas pela opressão, intimidação, pelo medo e pelo terror. (CHAUÍ, 2006, p. 342)

Os elementos apontados por Chauí têm ampla relevância nesta pesquisa devido ao fato de esta ter como premissa a possibilidade de escolha dos sujeitos sociais de agir ou não com violência. Não faz sentido questionar a violência contra crianças e adolescentes ou contra qualquer outro grupo social ou indivíduo se o ponto de partida é a fatalidade ou a inevitabilidade da violência no processo sócio-histórico da humanidade, bem como a inevitabilidade de suas expressões e intensidades.

Chauí contrapõe à violência o conceito de sujeito ético. A palavra ética define “*ta éthiké*”, uma parte da filosofia que se dedica às coisas referentes ao caráter e à conduta dos indivíduos e por isso volta-se para a análise dos próprios valores propostos por uma sociedade, e para a compreensão das condutas humanas individuais e coletivas, indagando sobre seu sentido, sua origem, seus fundamentos e finalidades.

A autora refere-se a

uma ética normativa: uma ética dos deveres e obrigações (ex. Ética de Kant), e uma ética não-normativa, que estuda as ações e as paixões em vista da felicidade, e que toma como critério as relações entre a razão e a vontade no exercício da liberdade como expressão da natureza singular do indivíduo ético que aspira felicidade. A ética, normativa ou não, necessita de um fundamento, o conjunto de valores, de noções que baliza a ação do sujeito ético. (CHAUÍ, 2006, p. 340)

Por sujeito ético, compreende o sujeito racional, livre e responsável que responde pelo que faz. “Assim a ação só será ética se for consciente, livre e responsável e só será virtuosa se for realizada em conformidade com o bom e o justo” (CHAUÍ, 2006, p. 341). Não resulta da obediência a uma ordem ou comando e sim da ação livre e autônoma. Por autonomia entende-se a capacidade de dar a si mesmo as regras e normas de sua ação.

Azevedo e Guerra (2001) analisam a significativa influência das experiências violentas durante a infância nas ações de criminalidade e delinquência durante a adolescência. Crianças e adolescentes que crescem sob a égide da violência possuem maiores possibilidades de naturalizar a cultura de violência, seja como agente de violência, seja envolvido em ciclos como vítima de violências, seja entendendo a violência como natural e comprometendo, algumas vezes de forma irreparável, a emancipação e a constituição do ser ético.

Este é um dos elementos trabalhados pelos autores consultados, o ciclo de violência. O ciclo como processos que atualizam a violência de forma recorrente na vida de uma pessoa, de uma família, de uma comunidade, cidade, etc. Muitos autores falam que, além dos ciclos que envolvem a criminalidade entre crianças e adolescentes, estão os ciclos de abusos sexuais, não raro, ciclos intergeracionais, nos quais avós, mães e filhas são vítimas de abusos sexuais. Em alguns casos, há inclusive agressores que abusam das três gerações – sexual, física e psicologicamente.

Nessa perspectiva, entendemos que, quanto mais cedo os indivíduos vivenciam situações de violência, sobretudo as violências no cotidiano, maior a probabilidade de participar da manutenção de ciclos de violência. Isto reforça a necessidade de dar visibilidade ao fenômeno da violência estrutural e da violência doméstica como aquelas de maior expressão e maior impacto sobre a vida de crianças e adolescentes.

2.2 As particularidades da violência contra crianças e adolescentes

Os estudos científicos do século XX estabeleceram uma importante contribuição ao desvelar que a violência se exprime de diferentes formas e não de modo homogêneo para todos os sujeitos e grupos sociais. No Brasil, Heleieth Saffioti (1934-2010), ao dedicar grande parte de suas pesquisas ao estudo sobre violência partindo da perspectiva marxiana, afirma que há pilares na construção das desigualdades entre os seres humanos. Estes pilares são as relações de classe, gênero e raça/etnia, com assimetrias de poder, muitas vezes materializadas por meio de diversas expressões de violência. Estas assimetrias formam um novelo, um emaranhado que compõe o sistema de “dominação-exploração”, na qual crianças e adolescentes são o elo mais fraco nestas relações, estando, portanto, mais expostas às relações violentas e suas consequências.

Saffioti enxerga a violência contra crianças e adolescentes como extensão da violência de gênero e do patriarcado. O patriarcado é entendido como uma ordem de gênero histórica nas sociedades humanas, que subordina as mulheres ao poder e à exploração dos homens. O patriarcado é uma estrutura cultural, pode ser exercido por homens ou mulheres e historicamente influenciou a constituição do Estado, que também na atualidade é perpassado pela ordem patriarcal de gênero.

Saffioti afirma que,

é desde criança que se experimenta a dominação-exploração do patriarca, seja diretamente, seja através da mulher adulta. A função de enquadramento é desempenhada pelo chefe ou pelos seus prepostos. A mulher, ou por síndrome do pequeno poder ou por delegação do macho, acaba exercendo, não raro, a tirania contra crianças e adolescentes, último elo da cadeia de assimetrias. Assim, o gênero, a família e o território domiciliar contém hierarquias, nas quais os homens figuram como dominadores-exploradores e as crianças como os elementos mais dominados-explorados. (SAFFIOTI, 1999, p. 84).

Na abordagem desenvolvida por Saffioti, Azevedo e Guerra (2000), é central o entendimento da Síndrome do Pequeno Poder como processos nos quais aqueles que detêm pequenas parcelas de poder o exercem de forma abusiva com quem está abaixo na hierarquia social. Numa sociedade como o Brasil, uma soma importante da população não usufrui de nenhuma parcela dos macropoderes, então muitos são os que utilizam os espaços nos quais possuem as pequenas parcelas de poder para o exercerem com violência.

Crianças e adolescentes, como os que detêm menos poder na hierarquia social, são alvos constantes dos poderes daqueles que são responsáveis pelos seus cuidados ou com quem convivem em seu dia a dia.

A Síndrome do Pequeno Poder também possibilita estabelecer relações diretas entre a violência estrutural, a violência doméstica e a criminalidade de crianças e adolescentes. Não se trata de análises causais ou naturalistas, e sim a identificação de relações entre aquilo que aparece como individual ou familiar e em essência se evidencia com fortes bases no que é coletivo, social e cultural.

No que tange a violência contra crianças e adolescentes, é de Azevedo e Guerra o conceito que serve de base para muitos pesquisadores do tema, pois é explícita sua ligação com a síndrome do pequeno poder. Vejamos:

todo ato ou omissão cometidos por pais, parentes, outras pessoas e instituições, capazes de causar dano físico, sexual e/ou psicológico à vítima. Implica, de um lado, na transgressão do poder/dever de proteção do adulto e da sociedade em geral; e de outro, numa coisificação da infância. (GUERRA, 1996, apud MINAYO, 2001, p. 92)

Com o intuito de nos mantermos atrelados ao objeto desta pesquisa, daremos atenção especial às duas expressões deste fenômeno que aparecem com maior intensidade nos dados estatísticos e nas abordagens dos teóricos que estudam o tema. São elas: a violência estrutural que atinge fortemente a vida de milhares de crianças e adolescentes brasileiros, determinando experiências violentas de classe desde seu nascimento; e a violência intrafamiliar e doméstica, que engloba um abrangente e complexo espectro, no qual as relações de poder coisificam a infância e a transformam em objeto dos adultos, que em essência possuem o dever de cuidado e proteção. É demarcada pelas relações de gênero e geração e tem no lócus doméstico o ambiente propício para sua expressão, devido à condição de privado que historicamente escamoteou relações intrafamiliares violentas, particularmente com mulheres e crianças.

Segundo Azevedo,

A violência – nada mais sendo que a conversão de uma desigualdade em exercício de opressão-dominação encontra na família uma ecologia propícia (...). As diferenças naturais (de sexo e idade) convertidas em desigualdades e estas por sua vez transformadas em padrões assimétricos de relações interpessoais constituem o caldo de cultura de que a violência brota e se nutre. (AZEVEDO, 1993, p. 127)

Dentre as principais expressões de violência que atingem a população infanto-juvenil, merece ainda destaque a questão da delinquência, quando crianças e principalmente adolescentes são os autores dos atos de violência. Minayo (2001) ressalta estas três expressões

de violência – estrutural, intrafamiliar e doméstica, e delinquência – no contexto brasileiro, reconhecendo o caráter polissêmico e de difícil apreensão, além de imerso em grande grau de subjetividade.

A situação de adolescentes em conflito com a lei é um importante indicador da relação Estado/adolescentes, e sua expressão aponta o caráter violento do sistema, feito, acima de sua diretriz formal, para controle da população jovem e pobre, em sua maioria negra ou parda e masculina. Não é possível desatrelar o grave problema da delinquência do contexto mais amplo de violência estrutural e de violência doméstica ao qual este segmento é exposto desde a mais tenra idade, aliado à falta de trabalho e oportunidades suficientes para estas gerações.

Iniciando pela violência estrutural, ressaltamos a compreensão de Minayo, que define como:

aquela que incide sobre a condição de vida das crianças e adolescentes, a partir de decisões histórico-econômicas e sociais, tornando vulneráveis suas possibilidades de crescimento e desenvolvimento. Por ter um caráter de perenidade e se apresentar sem a intervenção imediata dos indivíduos, essa forma de violência aparece naturalizada, como se não houvesse nela a intervenção dos que detém o poder e a riqueza. (MINAYO, 2006, p. 83)

Segundo as pesquisas realizadas por Minayo e o grupo de pesquisadores da Fiocruz, as principais expressões da violência estrutural contra crianças e adolescentes são a situação de rua, o trabalho infantil e a institucionalização de crianças e adolescentes. (MINAYO, 2001, p. 95). No item 1.3 apresentamos vários dados que demonstram a abrangência da violência estrutural no Brasil.

Azevedo reflete sobre a violência estrutural como violência de classe e estabelece a diferença entre vitimização e vitimação, sendo esta última, fruto de “um país com desigualdades absurdas e evidentes” (AZEVEDO; GUERRA, 2001, p. 24).

Nos diversos relatórios acerca das condições de vida da população brasileira, o fenômeno da violência estrutural é com frequência designado como *condições de vulnerabilidade*³⁰. Ainda que a vulnerabilidade social, econômica, psicológica, física, educacional, de saúde, entre outras, seja uma probabilidade na vida da maioria da população exposta à violência estrutural, ao chamar de violência, falamos de algo que implica, como alerta Azevedo e Guerra (2001), um abuso de poder, na transgressão de limites. E, desta

³⁰ Consideramos Vulnerabilidade Social como “o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais econômicas e culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores” (VIGNOLI; FILGUEIRA apud AMBRAMOVAY, 2002, p. 13)

forma, as vulnerabilidades passam a ser consequência da violência, e não situações específicas de indivíduos ou grupos que são, a partir de si mesmos, vulneráveis.

A violência estrutural é proporcional à desigualdade presente em um país. No Brasil, os indicadores sociais que analisaremos no próximo tópico são claros sobre a abrangência da violência estrutural na vida de milhares de crianças e adolescentes. As condições disponíveis para realização do pré-natal e do parto, por exemplo, são muitas vezes os primeiros contatos com essa violência, dependendo dos serviços da política de saúde disponíveis no âmbito municipal e estadual. Em seguida, poderá ser a creche o serviço demandado para que a mãe retome seus estudos e trabalho, e assim seguem-se demandas por políticas sociais e, quando da sua não existência, impedimentos concretos que diminuem as condições de emancipação e autonomia desses sujeitos e de suas famílias.

Com relação à violência intrafamiliar e doméstica, iniciamos compartilhando a distinção de Saffioti (2001), que afirma que os conceitos não são sinônimos. A intrafamiliar compreende o universo das relações parentais, consanguíneas ou não, e que nem sempre estão demarcadas no espaço doméstico. Já a violência doméstica refere-se ao universo das relações que acontecem no espaço doméstico, sendo este o local de residência ou vizinhança. Essa violência se amplia às relações de pessoas que, por algum motivo, compartilham o espaço doméstico como empregadas, afilhados, vizinhos.

Minayo, ao situar a violência intrafamiliar, compartilha da perspectiva de que esta é a que ocorre no lar. Para além deste debate, nesta pesquisa utilizaremos a concepção de violência doméstica como forma de designar este conjunto de abusos interpessoais que tem como locus privilegiado o espaço doméstico de crianças e adolescentes. Acerca deste tema, Minayo nos fala:

A violência intrafamiliar é uma forma de comunicação e de relação interpessoal. Quando numa casa se observam maus-tratos e abusos contra algum de seus moradores, é quase certo que todos acabam sofrendo agressões, embora com diferentes hierarquias. Estudos têm mostrado que as crianças são as maiores vítimas, pois a raiva, os ressentimentos, as impaciências e emoções negativas dos outros membros as atingem como se elas fossem válvulas de escape (...). Sua fragilidade física e de personalidade as torna alvos fáceis do poder dos adultos. (MINAYO, 2006, p. 88)

Para Azevedo, a violência doméstica contra criança e adolescente consiste em:

Todo ato ou omissão praticado por pais, parentes ou responsáveis contra crianças ou adolescentes que – sendo capaz de causar dano físico, sexual e/ou psicológico à vítima – implica, de um lado, numa transgressão do

poder/dever de proteção do adulto e, de outro, numa coisificação da infância, isto é, numa negação do direito que crianças e adolescentes têm de ser tratados como sujeitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. (AZEVEDO; GUERRA, 2001, Módulo 1, p. 12)

Outro aspecto que vem sendo tratado nos estudos relativos à violência contra crianças e adolescentes é a natureza da violência. Esta pode ser de natureza física, psicológica ou sexual. A maioria das situações de violência apresenta mais de uma natureza. A violência sexual, por exemplo, significa necessariamente a ocorrência da psicológica.

No que se refere à tipologia, temos o trabalho infantil, a negligência, o abandono, o abuso físico, o abuso sexual, a exploração sexual, a violência institucional, o racismo, o *bullying*, etc.

Cada um desses conceitos está em construção e pode apresentar alguma divergência de um autor para outro. Não é nosso propósito realizar uma profunda análise deles, explorando suas contradições e significados. Contudo, consideramos necessário aportar os conceitos dos principais tipos de violência evidenciados no Disque 100.

Mais uma vez encontramos numa obra de Minayo um conjunto de conceitos que serviu de base para esta pesquisa. A autora trabalha com a revisão dos conceitos trabalhados por vários autores, e os sistematiza da seguinte forma:

Violência física: é o uso da força física contra a criança e o adolescente, causando-lhe desde leve dor, passando por danos e ferimentos de média gravidade, até a tentativa ou execução do homicídio. Em geral, as justificativas para tais ações vão desde a preocupação com a segurança e a educação até a hostilidade intensa.

Negligência: omissão em relação às obrigações da família e da sociedade de proverem as necessidades físicas e emocionais de uma criança. Expressam-se na falta de alimentos, vestimenta, cuidados escolares e com a saúde, quando as falhas não são resultado de circunstâncias fora do controle e do alcance dos responsáveis pelos adolescentes e crianças.

Violência psicológica: ocorre quando os adultos sistematicamente depreciam as crianças, bloqueiam seus esforços de autoestima e realização, ou as ameaçam de abandono e crueldade.

Violência sexual: configura-se como todo ato ou jogo sexual, relação hétero ou homossexual entre um adulto (ou mais) com uma criança ou adolescente, tendo por finalidade estimulá-la sexualmente e obter estímulo para si ou outrem. (GUERRA, 1996 apud MINAYO, 2002, p. 106)

As irmãs Maria Amélia Azevedo e Viviane Nogueira Guerra possuem significativa produção sobre os principais conceitos de violência contra a criança e o adolescente, além de muitos outros aspectos do entendimento multidimensional da violência contra a infância

(AZEVEDO; GUERRA, 2001). Aqui optamos pelos conceitos aportados por Minayo (2002), por considerá-los como sínteses das perspectivas desenvolvidas pelas autoras citadas.

Por último, um aspecto de grande relevância histórica para a legitimação da violência nas relações privadas e públicas de crianças e adolescentes é o caráter pedagógico. Há um caldo histórico de cultura que justifica o uso da violência no processo pedagógico de crianças e adolescentes, citado nas diferentes produções teóricas analisadas. Sobre o assunto, Azevedo e Guerra retoma o provérbio de Salomão 13:24, como elemento de legitimação e estímulo da violência física imposta a crianças e adolescentes: “Aquele que poupa a vara, quer mal ao seu filho; mas o que ama, corrige-o continuamente” (ANTIGO TESTAMENTO, 13:24 apud AZEVEDO; GUERRA, 2001, p. 29). E reflete:

Este provérbio salomônico espelha muitas crenças que nutrimos acerca da necessidade de se disciplinar a criança ou o adolescente administrando-se a punição corporal, partindo do pressuposto de que esta medida é eficaz para o controle ou a modificação do comportamento. (AZEVEDO; GUERRA, 2001, Módulo 1, p. 29)

Este é um debate extremamente polêmico na sociedade brasileira, que tem a cultura de disciplinamento doméstico de crianças através da punição corporal amplamente difundido e justificado pelas famílias e pelas instituições.

Ainda que não seja mais um método aceito nas instituições públicas e privadas, especialmente nas escolas e igrejas, é estimulado no âmbito das famílias, demarcando relações de poder assimétricas, de abusos e transgressão de limites. Para Azevedo e Guerra, a pedagogia da palmada ou o psicotapa estabelece o controle do comportamento infantil pelo medo e pela intimidação e não pelo relacionamento entre pais e filhos baseado na cooperação e no respeito mútuo. (2001, p. 33)³¹.

Após esta aproximação com os conceitos relativos à violência praticada contra crianças e adolescentes, analisaremos dados atuais que demonstram a prevalência da violência na vida da maioria das crianças e adolescentes e confirmam a condição defendida pelos diferentes autores estudados de que existe uma endemia de violência contra estes sujeitos sociais. Esses são definidos por Saffioti como cidadãos de segunda classe, dada a negação de direitos a qual estão expostos.

³¹ No curso desta pesquisa foi aprovada no Brasil a Lei federal 8.069/90, que estabelece o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos corporais ou de tratamento cruel ou degradante.

2.3 A endemia da violência contra criança e adolescente no Brasil contemporâneo: análise de indicadores oficiais e panorama atual

Como ponto de partida, temos a inexistência de um sistema nacional unificado de notificação de violência. O que há disponível são sistemas isolados que abrangem determinadas áreas, como o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde; os sistemas de segurança pública que, em geral, têm abrangência estadual e concentram os registros realizados em delegacias; o Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), também do Ministério da Saúde e que concentra os dados relativos aos homicídios, e, dentre eles, os homicídios de crianças e adolescentes.

O que tem se transformado em consenso é que os dados disponíveis representam a chamada “ponta do *iceberg*” (AZEVEDO; GUERRA, 2001) e que a real situação de violência contra este segmento ainda encontra-se velada e, portanto, desconhecida.

Diante do desafio de caracterizar a endemia da violência contra crianças e adolescentes brasileiros analisamos uma série de dados disponíveis oficialmente, extraídos do relatório “Síntese de Indicadores Sociais do IBGE/PNAD 2012”³², referente às condições de vida da população brasileira, e, por isto, importante na caracterização da violência estrutural; o relatório da Situação Social nos Estados - Pernambuco, publicado pelo IPEA³³; e o Mapa da Violência 2012, módulo crianças e adolescentes, publicado pelo CEBELA³⁴.

Consideramos relevante também a utilização do Levantamento do Perfil Socioeconômico da Fundação de Atendimento Socioeducativo de Pernambuco (Funase), com dados recentes sobre as condições socioeconômicas dos adolescentes apreendidos por prática de ato infracional³⁵ na Unidade de Atendimento Inicial (UNIAI).

Estes dados revelam a prevalência das condições de pobreza, baixa escolaridade, baixa profissionalização e masculinidade como parte do perfil dos adolescentes autores de atos infracionais no estado.

Trabalhamos também com o Relatório Comparativo de Dados 2011, 2012 e 2013 do Disque 100 – Grupo Criança e Adolescente. Sobre o Disque 100 é importante ressaltar que

³² IBGE/PNAD. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/ Pesquisa Nacional de Amostras por Município. Síntese dos indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2012. Rio de Janeiro, 2012.

³³ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Situação Social nos Estados – Pernambuco. Brasília, 2012.

³⁴ CEBELA. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO Brasil. Mapa da Violência 2012 – Crianças e Adolescentes no Brasil. 1ª Edição. Rio de Janeiro, 2012. Faculdade Latino –Americana de Ciências Sociais – FLACSO Brasil.

³⁵ O Estatuto da Criança e do Adolescente considera ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal. (BRASIL, 1990, art. 103)

seus números não significam fatos ocorridos necessariamente, são registros de denúncias, diferentemente dos dados do Sinan e do SIM, que são situações identificadas e registradas por profissionais.

É o conjunto destes dados que proporciona o entendimento do caráter endêmico da violência na contemporaneidade. O momento atual está imerso numa crescente onda de violência e os dados a seguir explicitam o aumento de vários indicadores de violência, a exemplo da violência fatal³⁶, o homicídio, que entre 1981 e 2010 cresceu 346%. “Só em 2010, foram 8.686 crianças assassinadas: 24 cada dia desse ano” (WAISELFISZ, 2012, p. 47). Segundo o Mapa da Violência 2012,

Os homicídios em geral, e os de crianças, adolescentes e jovens em particular, têm se convertido no Calcanhar de Aquiles dos direitos humanos no país, por sua pesada incidência nos setores vulneráveis, ou de proteção específica: crianças, adolescentes, jovens, idosos, mulheres, negros, etc. Essa grande vulnerabilidade se verifica, no caso das crianças e adolescentes, não só pelo preocupante 4º lugar que o país ostenta com contexto de 99 países do mundo, mas também pelo vertiginoso crescimento desses índices nas últimas décadas. (WAISELFISZ, 2012, p. 47).

Na impossibilidade de trabalharmos com todos os indicadores presentes nos documentos, foram escolhidos alguns considerados nesta pesquisa como mais relevantes no âmbito da infância e adolescência. São eles: demografia, pobreza e desigualdade, saúde, situação de trabalho e renda das famílias, educação, além dos dados referentes às taxas de homicídio, mortalidade e violência interpessoal.

A grande maioria das crianças e adolescentes brasileiros pertence às famílias da classe trabalhadora, exposta às mais diversas expressões da violência estrutural. O relatório do IBGE, Censo 2010, mostra que a economia no país cresceu. O Brasil ficou mais rico, mas as condições de vida da população não passaram por crescimento em escala semelhante. Muito pelo contrário, o crescimento da qualidade de vida da população deve-se sobremaneira aos programas governamentais de distribuição de renda como Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, ambos serviços oriundos da Política de Seguridade Social.

³⁶ O termo violência fatal é utilizado pelas pesquisadoras Maria Amélia Azevedo e Viviane Guerra para expressar a violência que atinge o nível de levar sua(s) vítima(s) a óbito. O óbito pode ocorrer por causa direta da violência ou por desdobramentos após a violência, como, por exemplo, situações em que uma vítima de violência sexual se suicida ou realiza atos que põem sua vida em risco, como usos intenso de drogas etc. (AZEVEDO; GUERRA, 2001)

Segundo relatório do IBGE (2012), “a presença de crianças é indicativo de vulnerabilidade para os domicílios mais pobres, os quais apresentam, em média, 4,1 pessoas, enquanto a média do país situa-se em 3,0” (IBGE, 2012, tabela 5.4).

Além da situação de pobreza, esses domicílios têm maior número de pessoas em relação à média nacional e são, em muitos casos, monoparentais femininos, o que, na perspectiva do relatório, aumenta a probabilidade destas famílias virem a enfrentar mais dificuldades em situações de crise por terem apenas um provedor³⁷.

Com relação à demografia, a população brasileira ainda é formada por alto número de crianças e adolescentes. No mesmo Censo de 2010, a faixa etária de 0 a 18 anos representa 31,3% da população, sendo 18,7% da população total do país formada por pessoas de 0 a 11 anos e 12,6% formada por pessoas entre 12 e 18 anos. A fecundidade no país está em decréscimo, mas na região Nordeste este decréscimo é menor – taxa de fecundidade de 2,12 – do que a média nacional – 1,90.

No que se refere às condições de pobreza e desigualdade³⁸, tomemos como base o coeficiente de Gini³⁹ e o quinto superior⁴⁰. O índice de Gini no Brasil, a partir do Censo 2010, mostra que o país ainda é muito desigual apesar de ter apresentado queda do coeficiente na última década. Em 2001, era de 0,572 passando para 0,508 em 2011. Esta diminuição, segundo o relatório, foi resultado principalmente das políticas de transferência de renda e da valorização real do salário mínimo.

Já no quinto superior, os 20% mais ricos detém 57% dos rendimentos nacionais, enquanto os 40% mais pobres ficam apenas como 11% dos rendimentos. Apesar das melhorias nos índices, o relatório conclui que “essa evolução ainda não foi capaz de alterar substancialmente o quadro de desigualdade brasileira” (IBGE, 2012, p. 4).

Com relação à saúde, um dos aspectos de grande relevância para medir a saúde da população é o acesso à água tratada, esgoto e energia elétrica. Segundo o relatório do IPEA, elaborado a partir dos dados do IBGE/PNAD, em 2011, “51,8% dos domicílios urbanos com rendimentos *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e 38,2% daqueles com mais de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$

³⁷ Aqui é necessária uma observação referente ao entendimento expresso no relatório acerca das famílias monoparentais femininas. Em nossa compreensão, as vulnerabilidades vivenciadas por estes arranjos familiares estão mais atreladas às condições de discriminação, subordinação e violência a que estão expostas as mulheres, do que do fato de serem monoparentais no domicílio, inclusive porque é possível ser monoparental no domicílio e não ser único provedor e responsável pelos filhos.

³⁸ Sobre indicador de desigualdade é importante considerar também os dados relativos ao IDH Global e brasileiro, abordados no item 1.1 desta dissertação.

³⁹ Mede os desvios de uma determinada distribuição de renda em relação a uma distribuição perfeitamente equitativa, de modo que quanto mais elevado o coeficiente, maior a desigualdade (IBGE, 2012).

⁴⁰ Medida que avalia as desigualdades de renda a partir de quanto cada quinto da população se apropria do total de riqueza nacional medida pelo rendimento total auferida pelos indivíduos. (IBGE, 2012)

salário mínimo não têm acesso simultâneo a serviços de saneamento e iluminação elétrica” (IBGE, 2012, p. 7).

Ainda sobre a saúde, identifica-se uma grande alteração no perfil de morbimortalidade da população infanto-juvenil. Segundo o Mapa da Violência 2012, houve uma drástica diminuição das mortes por causas naturais (provocadas pela deterioração da saúde), que entre 1980 e 2010 teve uma queda de 77%, enquanto houve um crescimento da mortalidade por causas externas (acidentes e violências) que no mesmo período cresceu 14,3%. A mortalidade que mais cresceu foi a de homicídio, que passou de 0,7% para 11,5%, seguida dos acidentes de transporte, que passaram de 2% para 11,5%.

Na análise dos indicadores ligados à educação, o relatório do IBGE sobre a educação aponta vários dados relevantes e demonstra como o Brasil cresceu na oferta do direito à educação para a população infanto-juvenil. Contudo, os dados também revelam que, ao cruzar os indicadores de desigualdade com educação, a melhora não é tão significativa:

A taxa de escolarização líquida⁴¹, analisada pelos quintos do rendimento mensal familiar *per capita*, revela fortes desigualdades entre os mais pobres e os mais ricos: no primeiro quinto (os 20% mais pobres), somente 32,0% dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade estavam no ensino médio, enquanto no último quinto (20% mais ricos), essa oportunidade atingia quase 78% deste grupo, revelando que a renda familiar exerce grande influência na adequação idade/série frequentada. (IBGE, 2012, p. 9).

São significativos os dados da FUNASE-Pernambuco sobre o perfil dos adolescentes apreendidos por prática de atos infracionais. Tomando como base o relatório consolidado de janeiro a maio de 2014, temos 91% dos adolescentes apreendidos (1.335) do sexo masculino; 86% da cor parda e negra contra 12% de brancos; 78,7% encontram-se entre 16 e 18 anos incompletos; 57,4% possuem renda familiar entre 1 e 3 salários mínimos. Aqui merece a ressalva de que 36,9% não informaram a renda. Isto significa que a presença de adolescentes oriundos das camadas mais pobres da população deve ser ainda maior do que a expressa no relatório.

Merece atenção especial a situação de escolaridade: do total de adolescentes apreendidos no período, 43% não estudavam na época da apreensão. Com relação ao grau de escolaridade, 46,1% estão entre o 5º e 7º ano do ensino fundamental. Mais uma vez há grande

⁴¹ Para o IBGE, a Taxa de Escolarização Líquida identifica a parcela da população na faixa etária de 7 a 14 anos matriculada no Ensino Fundamental e a Taxa de Escolarização Bruta identifica se a oferta de matrícula no Ensino Fundamental é suficiente para atender a demanda na faixa etária de 7 a 14 anos (IBGE/PNAD, 2012).

lacuna de dados, quando o relatório expressa que desconhece a escolaridade de 13% dos adolescentes.

Entendemos como relevante a apresentação de dados relativos aos tipos de atos infracionais praticados, uma vez que os dois tipos penais com maior incidência estão atrelados a transações que envolvem mercadorias: o tráfico de drogas em 33,6% dos atos e o roubo em 20,1% dos atos, totalizando 53,7% dos atos infracionais praticados no estado de Pernambuco durante o período de janeiro a maio de 2014.

Estes dados colaboram com a compreensão dos riscos decorrentes das condições e pobreza das classes trabalhadoras. Os índices de criminalidades de adolescentes oriundos das camadas mais pobres não podem ser entendidos como condutas individuais ou de grupo isolados, desatreladas das péssimas condições de vida das crianças e adolescentes. A criminalização do homem adolescente pobre possui um forte componente constitutivo e constituinte da violência estrutural.

Para a análise da violência interpessoal na vida de crianças e adolescentes, utilizamos o Mapa da Violência 2012 – Crianças e Adolescentes do Brasil, que lança mão do banco de dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação, do Ministério da Saúde, e dos dados do Disque 100.

Esses revelam a dinâmica da violência que chega às unidades de saúde. Sobre as violências notificadas, o relatório aponta que, em 2011, os atendimentos da faixa etária de 0 a 19 anos registrados no Sinan representaram 40% – 39.281 atendimentos – do total de 98.115 atendidos no sistema. Destes, a faixa etária mais atendida foi, em primeiro lugar, de crianças até 1 ano de idade e, em segundo lugar, a faixa etária entre 15 e 19 anos. O relatório conclui ainda que “ é possível verificar que em todas as faixas etárias prepondera o atendimento por violência do sexo feminino (...). Evidencia que em todas as faixas etárias as violências acontecem, de forma preponderante, na residência das vítimas” (WAISELFISZ, 2012, p. 66).

Com relação aos tipos de violência, no Sinan, prevalece a denúncia de:

violência física, com 40,5% dos casos atendidos, seguido da violência sexual com 20% dos atendimentos e concentrados nas faixas etárias de 5 à 14 anos; em terceiro lugar a violência psicológica, com 17%; a negligência com 16% dos atendimentos, sobretudo na faixa etária entre 1 a 4 anos. Em 39,1% dos casos, os principais responsáveis pela violência são os pais, aqui considerados pais e mães. (WAISELFISZ, 2012, p. 67).

No que se refere aos dados do Disque 100, a violência contra a criança e o adolescente consiste na maior demanda atendida. Por ser um serviço de fácil acesso, estima-se que seja

alta a ocorrência de trotes, mas isso não retira a importância do conjunto de dados sistematizados.

O sistema do Disque 100 formula relatórios acerca dos atendimentos e das denúncias registradas, possibilitando análises no campo da prevalência, do território e de muitas outras variáveis, o que, por sua vez, permite o conhecimento e o estudo da situação de violência num determinado contexto.

Considerando o relatório comparativo do serviço Disque 100 nos anos de 2011, 2012 e 2013, as denúncias relativas às situações de crianças e adolescentes representaram respectivamente 85,14%, 77,08% e 67,85% do total de todas as denúncias registradas. Apesar de o percentual ser mais baixo em 2013, os números absolutos demonstram que houve um aumento significativo na utilização do serviço, passando de 82.117 denúncias relativas a crianças e adolescentes registradas em 2011 no território nacional para 124.079 denúncias em 2013. Em todos os anos, há a predominância da casa da vítima como local de ocorrência da violência, numa média de 45% das denúncias.

Com relação a Pernambuco, em 2013, da central de denúncias do Disque 100 foram encaminhadas 5.379 denúncias para o estado, contendo o registro de 10.672 situações de violência, sendo a negligência o tipo com maior registro, com 3.798 denúncias, seguida da violência física, com 2.367, e a violência sexual, com 1.449 denúncias⁴².

O que podemos apreender do conjunto de indicadores elencados acima é que a violência, assim como sugerem os autores analisados nos itens anteriores, apesar de não ser exclusiva ou característica das populações pobres, perpassa suas vidas e imprime determinações quanto à vivência de experiências violentas na infância e adolescência.

É evidente que as situações de maior vulnerabilidade concentram-se atreladas às vulnerabilidades de renda. Ou seja, são as famílias mais pobres que também vivem o menor abastecimento de água e saneamento; a menor quantidade de anos de estudo, a maior exposição ao homicídio, à violência e à criminalização de seus adolescentes.

Fica claro, portanto, que o caráter endêmico da violência estrutural gera inevitabilidade de pensar as condições de vida como algo central no enfrentamento à violência.

Ao lado da violência estrutural, é a violência doméstica que predomina na vida da infância brasileira, sendo a violência física preponderante nos registros do Sinan, enquanto a

⁴² Os dados desse relatório são detalhados em gráficos no quarto capítulo desta dissertação.

negligência prepondera nos registros do Disque 100. A violência sexual também se apresenta de forma alarmante, representando a segunda maior violência notificada pela saúde.

Mesmo nos dados relativos à violência interpessoal registrada pelo Disque 100, a violência estrutural aparece como uma hipótese explicativa para grande parte do tipo mais notificado pelo Disque 100, a negligência. Não há esta análise nos documentos consultados, mas a pesquisa que ora desenvolvemos apresenta algumas relações possíveis de serem estabelecidas entre a negligência e a baixa escolaridade, a ausência de creches, exigindo que responsáveis deixem crianças sozinhas em casa e sob a responsabilidade de irmãos, etc.

Entre os responsáveis pelas violências estão os pais, no sentido genérico, que representam quase a metade (39,1%) das notificações do Sinan. Também no Disque 100, pai e mãe, especificamente, aparecem como responsáveis pelas violências em 53,44% dos casos.

Destacam-se as análises do Mapa da Violência, no sentido de indicar a prevalência das vítimas do sexo feminino nos casos de violência doméstica, e a predominância do sexo masculino na criminalização e homicídios de adolescentes, indicando a direção de gênero implícita nos processos de violência contra essa população.

Dentre os indicadores com maior destaque está a alteração do perfil de mortalidade dessa população, que apresentou a diminuição das causas internas (situações oriundas da deterioração das condições de saúde), enquanto há o crescimento vertiginoso das causas externas (fatores independentes do organismo humano – acidentes e violências), salientando que a elevação das taxas de homicídios é a mais preocupante, acompanhada dos acidentes de trânsito, que também seguem com tendência de crescimento.

Como afirma Waiselfisz (2012),

observamos, com enorme apreensão, a existência de grande número de municípios com taxas totalmente inaceitáveis de homicídios de crianças e adolescentes, que exigem medidas concretas para deter esse verdadeiro infanticídio. (WASELFISZ, 2012, p. 56)

Este panorama demonstra a gravidade da violência contra crianças e adolescentes, tanto pela sua quantidade e diversidade de formas, como pela sua abrangência no território brasileiro. Este problema provoca a ação do Estado para o seu enfrentamento.

Quando pensamos o panorama do estado de Pernambuco, apesar de algumas diferenças, de forma geral o estado reproduz os padrões alarmantes de violência estrutural e interpessoal contra criança e adolescente, com destaque para os percentuais de homicídios, que também crescem anualmente.

No que se refere ao município de Olinda, teremos um item específico para a caracterização do município quanto à população infanto-juvenil, o IDH do município, as condições de vida da população e as notificações de violência existentes.

3 O DESAFIO HISTÓRICO DA PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA NO BRASIL

“Por falta de paradigmas, princípios e diretrizes ‘não morremos pagãos’ – já os temos bem explicitados. Mas precisamos avançar na questão da gestão e do financiamento de tal política de direitos humanos. Especialmente, quanto à baixa composição da rede de promoção dos direitos humanos e à baixa configuração das suas interfaces, especialmente com a política de assistência social (e seus programas de proteção social) e com as políticas judiciais (mal chamadas de políticas de garantia de direitos)”

Wanderlino Nogueira Neto

Neste capítulo, expomos a análise da política de proteção de crianças e adolescentes no Brasil, como forma de nos aproximarmos do entendimento de seu processo histórico, social, político, econômico, cultural.

Nós vimos no primeiro capítulo a política de proteção social de forma genérica, sua origem, as contradições que a fizeram emergir e suas contradições contemporâneas. Aqui abordaremos elementos constitutivos das políticas de proteção à infância no Brasil, desde suas primeiras experiências, com as rodas dos expostos, ainda no Brasil Colônia, até as previsões legais e políticas da proteção social de crianças e adolescentes no Brasil atual.

Passaremos ainda pela análise da constituição do Sistema de Garantias de Direitos no momento da reabertura democrática brasileira e sob as influências do Sistema Internacional dos Direitos Humanos. Por fim, situaremos o Disque Denúncia Nacional – Disque 100 no Sistema de Garantias de Direitos, expondo sobre a criação do serviço, sua estrutura e os debates acerca de sua efetividade.

3.1 As práticas de proteção social da infância no Brasil: mais permanências do que rupturas

Quando pensamos a política de proteção social para crianças e adolescentes, a história nos leva a períodos anteriores aos debates sobre as políticas sociais, uma vez que crianças e adolescentes possuem condições peculiares que demandam incondicionalmente, para sua sobrevivência, estratégias de proteção e cuidado que devem ser realizadas por adultos.

Partimos assim para as análises dessa história tendo como ponto de início as contribuições de alguns pesquisadores.

Irene Rizzini (2011) é uma referência nos estudos relativos a crianças e adolescentes no Brasil. A autora possui uma vasta obra, na qual estabelece análises críticas acerca das principais questões a respeito do tema. O livro “A Arte de Governar Crianças”, escrito por ela e por Francisco Pilotti, permite compreender a história da atenção à criança desenvolvida no Brasil a partir de vários autores, entre eles Eva Faleiros e Vicente Faleiros.

Rizzini e Pilotti tratam da infância pobre e marginalizada, a maioria chamada de “menores” e que se distingue daqueles chamados de “crianças”. Ainda hoje é abundante o uso do termo “menor” nos meios de comunicação em geral quando se trata da infância pobre, e o uso do termo jovem, criança, adolescente, estudante, quando se trata da infância favorecida.

Apesar do inegável esforço de inúmeros personagens que dedicaram sua vida e trabalho à causa da infância, os autores (2011) afirmam que:

a história das políticas sociais, da legislação e da assistência (pública e privada), é, em síntese, a história das várias fórmulas empregadas, no sentido de manter as desigualdades sociais e a segregação das classes – pobres/servis e privilegiadas/dirigentes (...). Assim, o “problema da infância”, claramente diagnosticado há pelo menos 100 anos como um “problema gravíssimo”, e invariavelmente associado à pobreza, em momento algum foi enfrentado com uma proposta séria e politicamente viável de distribuição de renda, educação e saúde. (RIZZINI; PILOTTI, 2011, p. 16)

O que prevaleceu no Brasil, em toda a história da proteção de crianças e adolescentes, e que persiste até os dias atuais, são as práticas dirigidas ao controle desta população entendendo-a como perigosa, com priorização de propostas assistenciais compensatórias e ausência de políticas básicas efetivas, capazes de fomentar a equidade e o pleno desenvolvimento de cada criança ou adolescente, independentemente de sua origem.

Para compreender melhor esse processo, os autores apresentam um resumo das principais propostas de atenção à infância desenvolvidas no Brasil, avaliando que a criança e o adolescente, historicamente, têm ficado “nas mãos” de diferentes sujeitos como objeto de intervenção, de controle, exercido pelo Estado, pela Igreja, pela sociedade civil e/ou na relação público-privado.

Estas práticas ainda aparecem reatualizadas com novas roupagens e novos discursos legitimadores. A seguir, elaboramos um quadro síntese com os principais aspectos abordados por Rizzini (2011) na construção da história dos principais tipos de atendimento dirigidos à infância no Brasil desde o período colonial até os dias atuais.

As experiências se reforçam e complementam no campo da repressão e institucionalização, tendo os pobres como destinatários das ações desenvolvidas por meio de parcerias público-privadas e sem a efetivação de políticas de base como saúde, educação e preparação para o trabalho digno.

Ao longo de todo século XX, não havia significativas garantias legais de proteção. Mesmo com as transformações nas legislações anteriores ao Estatuto, permaneciam como paradigmas hegemônicos: a tutela e o controle; a assistência como prevenção da delinquência; a assistência aos abandonados; repressão aos “delinquentes”, etc. As políticas de base, como saúde, educação, moradia e trabalho, privilegiavam os detentores da carteira de trabalho e suas famílias, e os melhores serviços públicos, como algumas escolas, eram ocupados por meio de acessos clientelistas. Aos desvalidos, a assistência social era marcada pela filantropia, pelo “primeiro-damismo”, no bojo de parcerias, nem sempre éticas, entre o público e o privado, com serviços escassos, focalizados e com grande apelo eleitoreiro.

Boa parte dessas características sobreviveu ao Estatuto da Criança e do Adolescente e permanece ativa nas práticas cotidianas dos programas, projetos e serviços destinados a este público, afinados, apenas no campo do discurso, com a norma hoje vigente.

Outra forma de compreendermos a história da política de proteção social à infância no Brasil é através das análises realizadas por Perez e Passone (2010)⁴³. Os autores apresentam uma cronologia das principais alterações institucionais ocorridas entre 1889 e 2006, bem como as principais características e diretrizes da política social de atendimento à criança e aos adolescentes contextualizando o início, o desenvolvimento e o que o autor chama de consolidação do Sistema de Proteção Social Brasileiro (p. 651).

O primeiro momento examinado é demasiado grande e envolve o surgimento da República Velha até o fim da ditadura militar, em 1985. É analisado em três fases, são elas: a República Velha (1889 até 1930); o autoritarismo populista (1930-1945); e a democracia populista (1945-1964). A seguir a reprodução de um quadro-síntese elaborado pelos autores.

Quadro 1 – Principais normatizações da proteção social de crianças e adolescentes no Brasil (1889-1964)

Períodos	Principais normatizações e legislações	Principais características
----------	--	----------------------------

⁴³ José Roberto Rus Perez é professor Livre-docente da Faculdade de Educação da Unicamp. Coordenador Associado do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas NEPP; Eric Ferdinando Passone é Formado em Psicologia pela Universidade Metodista de Piracicaba (1997-2002); Mestre e Doutor em Educação pela Unicamp (2005-2012). Atualmente é pesquisador bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e desenvolve pós-doutorado na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2013-2015)

Primeiros passos: marcos legais e normatizações (1889-1930)	<ul style="list-style-type: none"> • Código Criminal do Império (1830) • Lei do Ventre Livre (1871) • Código Penal da República (1890) • Código de Menores (1927) 	<ul style="list-style-type: none"> • Infância como objeto de atenção e controle do Estado; • Estratégia médica-jurídica-assistencial.
Autoritarismo Populista e o Serviço de Assistência ao Menor (1930-1945)	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento Nacional da Criança (Decreto-Lei nº 2.024 de 1940) • Serviço de Assistência ao Menor (Decreto nº 3.799 de 1941) • Estabelece a Legião Brasileira de Assistência (LBA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Avanço estatal no serviço social de atendimento infantil; • Organização da proteção à maternidade e à infância.
Democracia populista (1945-1964)	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço de Colocação Familiar (Lei nº 560 de 1949) • Serviço Nacional de Merenda Escolar (Decreto nº 37.106 de 1955) • Instituto de Adoção (Decreto-Lei nº 4.269 de 1957) • Leis das Diretrizes e Bases da Educação (Decreto-Lei nº 4.024 de 1961) 	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção do aparato legal; • Regulamentação dos serviços de adoção.

Fonte: Políticas sociais de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil (PEREZ; PASSONE, 2010)

Apesar das várias alterações na estrutura do Estado brasileiro, a concepção hegemônica de infância permaneceu sobre os mesmos pilares instituídos com o código de menores de 1927. Em cena, a disputa de duas compreensões antagônicas acerca da relação entre o Estado e as crianças e adolescentes. De um lado, a visão que privilegia a educação e a assistência; de outro, a visão dos que defendem o controle da infância por meio de ações violentas, de punição e repressão. Esta última, herdada do período do Brasil Colônia e do Império.

Com as profundas transformações econômicas, políticas e culturais que marcaram o ocidente no século XIX, a noção de infância adquire novo sentido social, ou seja, a “criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do estado” (RIZZINI, 1997, p 24-25 apud PEREZ; PASSONE, 2010, p. 654).

Uma vez objetos da atenção do Estado, serão desenvolvidas estratégias para a intervenção pública na situação das crianças e adolescentes, sobretudo da infância pobre, filha da classe trabalhadora e que aparece como demandante de proteção, higienização, educação e assistência social, bem como alvo do sistema de segurança pública e justiça da época.

Instala-se uma cisão entre os legisladores e também entre a sociedade: “o menor como objeto do direito penal” e o “menor como sujeito de direito” (RIZZINI, 1997, p 24-25 in: PEREZ; PASSONE, p. 661, 2010).

No cenário internacional, no ano de 1948, foi realizado o 9º Congresso Panamericano da Criança, e em 1959 foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos da Criança, configurando os primeiros aportes à mudança de paradigma, quando, através destes dispositivos, a ONU definiu a criança como sujeito de direito, considerada como pessoa em desenvolvimento, portadora de necessidades especiais e passíveis de proteção social e legal.

O segundo momento é o da Ditadura Militar (1964-1985). Paradoxalmente, foi em pleno regime militar que o Brasil assumiu formalmente os preceitos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1968, ainda que em 1979 o Estado brasileiro promulgasse o “novo” Código de Menores, mais repressivo que o primeiro.

No período da ditadura,

com a ausência total dos espaços de participação política, a autonomia da burocracia estatal se fortaleceu pela atuação da tecnocracia e dos militares dentro do aparato estatal, com o controle centralizado da gestão de programas e a implantação de mecanismos de financiamento articulados ao interesse empresarial-capitalista. Tais fatores possibilitaram a articulação de interesses particularistas no interior da máquina estatal e o aprofundamento do esquema populismo-clientelismo-patronagem. (PEREZ; PASSONE, 2010, p. 662)

Através das palavras de Rizzini, os autores concluem:

Os anos subsequentes foram acompanhados por uma série de denúncias sobre as injustiças cometidas no atendimento infanto-juvenil no país, desvelando “a distância existente entre crianças e menores no Brasil, mostrando que crianças pobres não tinham sequer o direito à infância. Estariam ela em situação irregular. (RIZZINI, 1995, p. 160 apud PEREZ; PASSONE, 2010, p. 663)

O quadro abaixo demonstra as mudanças decorrentes deste período:

Quadro 2 – Principais normatizações da proteção social de crianças e adolescentes no Brasil (1964-1985)

Períodos	Principais normatizações e legislações	Principais características
Ditadura militar e a Fundação Nacional do	• Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Decreto n. 4.513 de 1964)	• Reordenamento institucional repressivo

Bem-Estar do Menor (1964-1985)	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição da idade penal para 16 anos (Lei n. 5.258 de 1967) • Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil (Decreto n. 62.125 de 1968) • Código de Menores (Lei n. 6.697 de 1979) – “Doutrina da Situação Irregular do menor” 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Código de Menores de 1979; • Contradições entre a realidade vigente e as recomendações das convenções internacionais sobre o direito da infância.
--------------------------------	--	---

Fonte: Políticas sociais de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil (PEREZ; PASSONE, 2010)

A lógica da Funabem foi substituída pela Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA) em 1990, tendo como um dos resultados a finalização do segundo momento e a chegada do momento de redemocratização brasileira – 1985 até os dias atuais –, cujo cenário possibilitou o retorno ao debate da Declaração dos Direitos da Criança (1959).

O terceiro momento trabalhado pelos autores foi impulsionado pelo debate da Convenção dos Direitos da Criança (1990). Com o fim da ditadura militar, consolidou-se a sociedade civil brasileira, esta criou movimentos e organizações em defesa das bases jurídicas e políticas para efetivação dos direitos políticos, civis e sociais. É neste ínterim que se estrutura a base da noção dos direitos de crianças e adolescentes que marcou a década de 90 no país e nos fundamenta até os dias atuais. A seguir, passamos a analisar este período.

3.2 O Processo de redemocratização no Brasil e o Sistema de Garantias de Direitos

Analisar o que sucede o fim da ditadura militar brasileira é de fundamental importância na presente pesquisa, por ser o Sistema de Garantias de Direitos o terreno no qual se torna possível fazer brotar as bases que servem de sustentação ao Disque Denúncia Nacional – Disque 100.

Com a redemocratização, o Brasil teve suas portas progressivamente abertas ao que acontecia no mundo. Não poderíamos abordar todas as dimensões desta abertura, portanto vamos aqui selecionar alguns aspectos particularmente importantes para o entendimento referente ao surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e conseqüentemente ao início da construção do Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD).

Começamos, então, pelo próprio processo de desmilitarização do país no caminho à redemocratização. Mesmo sendo uma democracia muito mais política do que

socioeconômica, é apenas na democracia que se torna possível o debate público sem censuras ou punições diretas, com estruturas básicas de participação e disputas de projetos societários.

Faleiros (2011) analisa este período buscando suas conexões com o surgimento do Sistema de Garantias de Direitos. No final da década de 70 e início de 80, os militares já não encontravam o mesmo apoio na sociedade brasileira:

Em 1978 é fechado o Congresso Nacional por 14 dias para um pacote de medidas que garantam ao governo uma maioria no Congresso, com a escolha indireta de senadores (biônicos). Ao mesmo tempo, o presidente Geisel tenta isolar a linha dura das forças armadas. Geisel inicia o processo de distensão política. (FALEIROS, 2011, p.73)

Em 1982 foi reconquistado o direito de voto para os governos dos estados e reintroduzido o multipartidarismo. Entre 1978 e 1982, foi cessada a censura a alguns órgãos e retirados do poder do presidente a cassação de deputados e o fechamento do Congresso Nacional (FALEIROS, 2011).

Com a abertura democrática, o Brasil recebeu a influência do processo que se desenvolvia na Europa e nos Estados Unidos, desde o final da década de 1960, os chamados “Novos Movimentos Sociais - NMS” (GOHN, 2008). Estes são processos organizativos da sociedade civil, considerados “novos” pelo perfil que assumem em relação aos tradicionais movimentos sociais, formados pelo sindicalismo forte, com grandes estruturas hierarquizadas e a predominância das pautas trabalhistas.

Entre as pautas valorizadas pelos NMS está o enfrentamento à violência e à guerra, e a luta pela ampliação dos direitos de negros, mulheres, crianças e adolescentes, populações indígenas, etc. Maria da Glória Gohn (2008) apresenta uma importante análise dos paradigmas de entendimento dos movimentos sociais, na qual é possível compreender o seu processo de estruturação e o contexto no qual este emerge com novas formas de organização da sociedade civil.

O fato é que a partir de 1960 os movimentos sociais passaram por novas transformações, advindas de conjunturas deste período, e que imprimiram mudanças no formato de organização e nas pautas priorizadas pela sociedade civil. Entre as perspectivas apresentadas por Gohn para entender este período, destacamos as interpretações que têm como base a teoria Gramsciana, que enxerga que os processos de transformação acontecem de forma gradual, através das mudanças da sociedade civil, que numa relação dialética e contraditória com a sociedade política provocam alterações nas relações de força presentes no

Estado e alterações nas práticas estatais, ainda que permaneça a hegemonia dos interesses do capital.

A autora afirma que:

Gramsci é o autor que mais contribuiu para as análises das lutas e movimentos populares urbanos realizadas na América Latina nos anos 70 e início dos 80. Entre os clássicos do marxismo, ele é o autor que fez a ponte possível para a compreensão da realidade: a articulação entre as análises estruturais e as conjunturais. (GOHN, 2008, p. 188).

No período ao qual nos referimos, a sociedade civil brasileira voltava-se para o debate sobre a democracia, a ampliação de direitos, o papel do Estado como responsável pela promoção da cidadania de todos e não de determinados grupos. Havia a necessidade de discutir e lutar pela consolidação da cidadania das mulheres, dos negros, das crianças e adolescentes e índios, além da defesa das populações urbanas em situação de pobreza que haviam se avolumado no Brasil com a expulsão das populações rurais, denominadas pejorativamente como êxodo rural – o que provocou o aumento das expressões da questão social nos grandes centros urbanos brasileiros, como as crianças em situações de rua, o aumento das mortes violentas, as condições de moradia nas favelas.

Outro ponto de grande influência no nosso cenário, e articulado com os Movimentos Sociais deste período, foi a entrada no país das construções que se desenvolviam no campo internacional de luta pelos Direitos Humanos. Inicialmente como oposição radical a todos os abusos e violências cometidos no processo ditatorial brasileiro, mas no momento de abertura democrática o país toma conhecimento da abrangência que havia tomado o Sistema Internacional de Direitos Humanos⁴⁴, o qual havia se transformado numa base de luta, sobretudo para os movimentos sociais, em prol da ampliação de direitos de segmentos das populações marginalizadas e discriminadas.

Antes de explorarmos um pouco mais a influência dos Direitos Humanos para a estruturação do Sistema de Garantias de Direitos, consideramos relevante tecer algumas breves considerações acerca de sua constituição, suas contradições e o porquê de sua pertinência nesta pesquisa. A origem do que hoje denominamos de Sistema dos Direitos Humanos está demarcada nas transformações societárias que aconteceram entre o século XVII e o século XVIII, com a consolidação da sociedade burguesa. São desta época as primeiras

⁴⁴ “um sistema de normas, procedimentos e instituições internacionais desenvolvido para implementar esta concepção e promover o respeito dos direitos humanos em todos os países, no âmbito mundial” (PIOVESAN, 1997 apud NETO, 2012, p. 4)

Declarações dos Direitos Humanos, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, instituída na França, em 1789, em meio à Revolução Francesa e à promessa de uma nova ordem que se propunha a colocar o homem no centro do ordenamento social, garantindo-lhe direitos inalienáveis.

Esta era uma promessa da revolução burguesa que acontecia na França e alterava o regime da monarquia para o regime democrático. Menegat (2009)⁴⁵, ao analisar os direitos do homem e suas contradições no sistema capitalista, entende que:

Os Direitos Humanos fazem parte da imagem que a sociedade burguesa tem de si; contudo, o Homem proclamado é um ser abstrato inexistente, pois aquilo que pode ser qualquer um pode muito bem ser mais uns do que outros. A questão é que as mediações que levariam do particular ao universal estão postas de outro modo. Em outros termos, a sociedade burguesa, que proclama os Direitos do Homem como seu fundamento jurídico, reconhece e confere mais legitimidade à sua finalidade suprema e última – ou única? – que é a produção de riqueza universal, que se realiza na acumulação incessante de valores. (MENEGAT, 2009, p. 32)

Este texto integra uma coletânea de reflexões sobre os Direitos Humanos que nos ajuda a refletir as contradições e paradoxos presentes neste debate. Ou seja, a Declaração dos Direitos do Homem como uma intenção expressa da sociedade burguesa e, ao mesmo tempo, limitada por esta mesma sociedade que coloca a liberdade do indivíduo em primeira instância, mas efetivando-se como a liberdade de acumular propriedades, bens e riquezas.

José Paulo Netto (2009), nesta mesma coletânea, apresenta alguns aportes necessários ao debate, considerando o contexto específico da América Latina. Para o autor, apesar das contradições intrínsecas à concepção de Direitos Humanos, assim como é necessário valorizar a constituição das democracias no continente americano, há que se valorizar o campo dos Direitos Humanos como um avanço civilizatório que se opôs às ditaduras que se instalaram na região.

Netto também reafirma o caráter paradoxal dos Direitos Humanos, já que a integridade humana prevista neste arcabouço “não se viabiliza sem trabalho assegurado, sem educação formal, sem saúde assistida. E não existe liberdade sem estas condições” (Netto, 2009, p. 10). Assim, o autor finaliza deixando claro que sob o domínio do capital, a emancipação política é possível, mas não a emancipação humana, o que dependeria necessariamente da emancipação social de todos os seres humanos, situação impossível de ser alcançada sob a primazia do capital.

⁴⁵ Professor adjunto da Escola de Serviço Social da UFRJ. “Direitos Humanos contra Moloch?” (2009)

Nesse jogo complexo e contraditório encontramos os discursos da supremacia do humano, da vida, da liberdade, da democracia e do Estado de Direito, mas, ao mesmo tempo, a realidade evidencia a supremacia do mercado e do cidadão como consumidor que deve ir ao mercado para suprir suas necessidades de toda ordem.

Os Direitos Humanos, tais como os definimos hoje, são estruturados com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, instituída após a dramática experiência vivida na Primeira e Segunda Guerra Mundiais. Tem como principal representante as Organizações das Nações Unidas (ONU/1945), que se constituem como importantes instrumentos de luta da sociedade civil de cada Estado-Membro⁴⁶ e da sociedade civil mundial.

É fato que as definições da ONU não são normativas legais para os países, mas constituem espaços de acordos e tensionamentos que fundamentam argumentações em defesa da humanidade e da não violência. Contraditoriamente, os países-membros que lideram o conjunto das Nações Unidas são os mesmos países que não poupam esforços para criar os contextos adequados à hegemonia da sociabilidade capitalista, sempre demandante de crescimento e inerentemente violenta.

Apesar destas considerações, a estruturação do Sistema de Direitos Humanos é compreendida como uma importante ruptura, trazendo para o cenário a criança como sujeito de direito e de cidadania e a exigência de que os Estados-Membros estruturem o arcabouço legal e as políticas públicas que efetivem os Direitos Humanos para a população infanto-juvenil.

Wanderlino Nogueira Neto⁴⁷ (2012) analisa o Estatuto da Criança e do Adolescente como consequência dos processos desenvolvidos no país pós-ditadura militar e ressalta-o como resultado da luta, mais ampla, do “Sistema Internacional dos Direitos Humanos”.

Especificamente ao refletir os avanços da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e seus impactos na legislação brasileira, considera:

O mais importante dessa Convenção não terá sido a criação de “novos direitos” da criança e do adolescente, propriamente. Mas a tônica que coloca na necessidade de efetivação da norma, da implantação e implementação (operacionalização) de um sistema de promoção e proteção de direitos

⁴⁶ A ONU tem hoje 159 Estados-Membros. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/paises-membros/>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

⁴⁷ Promotor de justiça aposentado, Wanderlino Nogueira Neto tem uma ampla e reconhecida trajetória de defesa dos direitos das crianças e adolescentes. No ano de 2011, recebeu o Prêmio Direitos Humanos, na categoria Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Foi eleito para o Comitê dos Direitos da Criança das Nações Unidas, para o mandato 2013-2017. O candidato brasileiro foi o mais votado, recebendo 161 escrutínios dentre os 189 votantes. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/eleicao-de-wanderlino-nogueira-neto-ao-comite-dos-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 23 mar. 2014

humanos, isto é, espaços públicos institucionais e mecanismos de promoção, controle e garantia (proteção) dos direitos. (NETO, 2012, p. 10)

E acrescenta:

Por falta de paradigmas, princípios e diretrizes “não morremos pagãos” – já os temos bem explicitados. Mas precisamos avançar na questão da gestão e do financiamento de tal política de direitos humanos. Especialmente, quanto à baixa composição da rede de promoção dos direitos humanos e à baixa configuração das suas interfaces especialmente com a política de assistência social (e seus programas de proteção social) e com as políticas judiciais (mal chamadas de políticas de garantia de direitos). (NETO, 2012, p. 11)

Em 1985 houve a eleição indireta do primeiro presidente civil pós-Ditadura de 64, e em 1986 o Brasil deu início a uma Assembleia Constituinte. Neste momento, ocorreu uma grande movimentação de forças e segmentos da sociedade em busca de estabelecer seus interesses na nova Constituição Federal (1988). Com relação à criança e ao adolescente, diferentes setores se uniram em torno dos direitos deste segmento, e juntaram 1.200.000 assinaturas no país, conseguindo alterações substanciais na forma como o Estado definia e protegia a criança e o adolescente.

Faleiros afirma que as emendas constitucionais encaminhadas à Assembleia Constituinte (1986-1988) para defesa dos direitos dessa população “refletem também as discussões internacionais, consubstanciadas nas Regras de Beijing⁴⁸ (1985), nas Diretrizes de Riad⁴⁹ (1988) e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989)” (2011, p. 75).

O mesmo autor explica:

A Comissão Nacional Criança e Constituinte, instituída por Portaria Interministerial, com vários órgãos do governo e da sociedade, consegue 1.200.000 assinaturas para sua emenda e, além disso, fez intenso lobby junto a parlamentares para que se crie a Frente Parlamentar suprapartidária pelos direitos da criança e do adolescente, multiplicando-se no país os Fóruns DCA de Defesa da Criança e do Adolescente. Os direitos da criança perpassam diferentes áreas, mas ficam bem estabelecidos nos artigos 227, 228 e 229 da Constituição de 1988. (FALEIROS, 2011, p. 76)

Foi um contexto de criação de instituições da sociedade civil organizada com papel eminentemente político, e não apenas focado no atendimento direto às pessoas, como as entidades de cunho caritativo e filantrópico existentes nas épocas anteriores. Debatia-se a

⁴⁸ Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça, da Infância e Juventude. (1985)

⁴⁹ Princípios Orientadores das Nações Unidas para Prevenção à Delinquência Juvenil. (1988)

necessidade das crianças e dos adolescentes serem ouvidos sobre suas próprias condições e demandas. O seu protagonismo como forma de superar a perspectiva da criança como objeto da família, dos adultos, da escola, da justiça, etc.

Como resultado da ação política das chamadas Organizações da Sociedade Civil (ONGs)⁵⁰, articuladas a instituições e movimentos internacionais de proteção da infância, a exemplo do UNICEF, vários artigos na Constituição Federal foram destinados à promoção da cidadania e responsabilidade de toda sociedade pela proteção social da criança e do adolescente.

Esses artigos integram o Capítulo VII da Constituição Federal, no qual a família é definida como base da sociedade brasileira e alvo de especial proteção do Estado. Nesse capítulo é também definida de forma expressa a ação da família, do Estado e da sociedade para a proteção da criança e do adolescente de qualquer forma de violência, discriminação e opressão, bem como proteção contra o trabalho antes dos 14 anos. Entre outras coisas, define a inimputabilidade penal para menores de 18 anos. São, portanto, as bases para a posterior promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Além dos artigos específicos que atingem as criança e adolescentes, os princípios constitucionais são fundamentais para o entendimento de todo o arcabouço jurídico brasileiro que se desenvolveu desde então. A Constituição Federal ficou também conhecida como Constituição Cidadã porque confere ao cidadão brasileiro novos padrões de direitos, embasados no Estado Democrático de Direito, que tem o dever de garantir os direitos civis, políticos e sociais aos seus cidadãos.

Menos de dois anos após a promulgação da nova Constituição Federal, o Brasil inovou no cenário mundial com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, sintonizado com a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Neste, a criança e o adolescente passaram a ser sujeito da proteção integral do Estado.

Entre os elementos que compõem a concepção de proteção integral, estão, como nos explica Padilha⁵¹ (2006), o sujeito de direito, a condição peculiar de desenvolvimento, a garantia de absoluta prioridade desde o recebimento de socorro, passando pela preferência na criação e ofertas de serviços públicos até a destinação de recursos.

A autora (PADILHA, 2006, p. 61) acrescenta que, com o Estatuto, instituem-se dois padrões básicos de atendimento à criança e ao adolescente com a aplicação de medidas protetivas “que buscam resgatar ou dar oportunidade de correção de trajetória de vida,

⁵⁰ Organizações Não Governamentais. Entidades de direito privado sem fins lucrativos (Lei 13.019/2014).

⁵¹ Professora Dra. do Departamento de Serviço Social da UFPE e orientadora desta pesquisa.

priorizando a aquisição de direitos básicos que foram violados e são realizadas, em grande parte, pelos Conselhos Tutelares”, e as medidas socioeducativas, para as situações nas quais os adolescentes cometem atos tipificados como crime pelo Código Penal e passam a estar em situação de conflito com a lei. As práticas tipificadas como crimes, ao serem de autoria de um/uma ou mais adolescentes, são denominadas de atos infracionais⁵².

Outra inovação de grande impacto nas práticas até então vigentes, está a criação dos Conselhos de Direitos em nível nacional, estadual e municipal e os Conselhos Tutelares. Sobre a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), através da Lei 8.242 de 1991, Faleiros afirma: “A instalação do Conanda representa o coroamento de uma mudança institucional, pois o Conselho vai impulsionar a implantação do Estatuto, que traz uma mudança fundamental nas políticas anteriores relativas à infância” (FALEIROS, 2011, p. 83).

O autor ressalta, contudo, que os Conselhos de Direitos não estão imunes às práticas clientelistas, podendo ser utilizados por gestores públicos e representantes da sociedade civil para defesa de interesses institucionais e não da coletividade da infância e adolescência. Ainda assim, por sua tarefa de elaborar as políticas públicas, destinar e fiscalizar recursos para esta população, os Conselhos de Direitos representam avanços na concretização de espaços legítimos de participação e controle social.

O outro instrumento de ampliação da participação da sociedade civil na política destinada à infância é a criação dos Conselhos Tutelares, que constituem órgãos autônomos dirigidos à atuação nas situações em que os direitos desta população forem violados. Segundo Scheinvar,⁵³ o objetivo dos Conselhos Tutelares é a desjudicialização das práticas voltadas à infância, que, nos períodos anteriores, esteve muito concentrada nas mãos do poder judiciário.

Os Conselhos Tutelares são órgãos autônomos, ou seja, não estão subordinados a nenhum dos três poderes (executivo, legislativo ou judiciário), nem ao Ministério Público. São eleitos e devem ser controlados pela sociedade civil. Esta autonomia não impede que o conselheiro tutelar seja alvo de denúncias e processos administrativos, cíveis e/ou criminais. Para Scheinvar, “o grande trunfo da proposta do Conselho Tutelar foi acima de tudo apresentar-se como lugar de defesa de direitos” (2009, p. 120)⁵⁴. Consideramos, todavia, a

⁵² Artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90).

⁵³ Socióloga do Serviço de Psicologia Aplicada da UFF. Professora do departamento de educação e do Programa de Pós-Graduação em Políticas públicas e Formação Humana da Faculdade de Formação de Professores da UERJ.

⁵⁴ Neste mesmo texto, a autora reflete algumas contradições presentes nas práticas dos Conselhos Tutelares, como, por exemplo, o fato de vê-lo como defensores de direitos, sem problematizar que, na sociedade capitalista, há uma série de direitos que não são exequíveis, independente da vontade de agentes ou gestores públicos.

relatividade da condição de autonomia, uma vez que o Conselho Tutelar depende da gestão municipal para a criação e a manutenção de sua estrutura, bem como dos demais recursos necessários ao seu funcionamento.

Um último aspecto que gostaríamos de ressaltar acerca do Estatuto, e reconhecendo a impossibilidade de o analisarmos neste trabalho em toda a sua profundidade, são os artigos 86 e 88. No 86, temos a definição da política de atendimento à criança e ao adolescente, cuja execução deverá ser alcançada “através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (BRASIL, 1990). No 88, há a definição de que as diretrizes da política de atendimento são a municipalização do atendimento e a descentralização político-administrativa.

Esses artigos são relevantes para o contexto analisado na pesquisa porque preveem que é no âmbito local, ou seja, no município, que devem ser ofertadas as políticas públicas que asseguram a maioria dos direitos previstos no Estatuto. Sua relevância também se dá pela quebra da cultura de centralização das políticas na instância federal e exige a ação direta do controle da sociedade civil para que esta previsão se transforme em realidade.

Como podemos observar, o Estatuto da Criança e do Adolescente, além de inovar na previsão de direitos para esta população, inova também ao propor os princípios constitucionais que acabavam de ser aprovados na Constituição de 1988, exigindo para sua execução a construção do que foi convencionado chamar de Sistema de Garantias de Direitos.

O Sistema de Garantias de Direitos não está explicitamente descrito no Estatuto, é uma convenção que se construiu para referir-se ao sistema de atuação intersetorial que se cria com o Estatuto. Pinto⁵⁵ explica que o SGD “surge da tentativa de ordenar e sistematizar esse conjunto complexo de espaços, atores, instrumentos e mecanismo de garantias de direitos” (2011, p.19).

Mendonça⁵⁶ entende o SGD como “um caminho para proteção integral dos direitos da criança e do adolescente. Esse sistema está composto por três eixos principais com dispositivos e atribuições específicas” (2007, p. 36). O SGD como um sistema estratégico e não um sistema de atendimento direto divide-se em três tipos de funções estratégicas (NETO apud MENDONÇA, 2007, p. 36): a promoção de direitos, a defesa de direitos e o controle social.

⁵⁵ Renatto Marcello de Araújo Pinto é assistente social. À época da publicação, exercia a coordenação do Programa dos Direitos da Criança e do Adolescente do centro de defesa, Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – Cendhec.

⁵⁶ Valéria Teles Nepomuceno de Mendonça, assistente social, professora doutora do Departamento de Serviço Social da UFPE. À época da publicação, exercia a coordenação executiva do Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – Cendhec.

Pinto (2011) nos explica cada uma dessas funções: a promoção é o eixo responsável pelo atendimento direto, pela concretização das garantias previstas no Estatuto. Envolve transversalmente todas as políticas públicas e se divide nas políticas sociais básicas, educação, saúde, cultura, lazer, habitação, etc., e nas políticas de proteção especial para crianças e adolescentes em condições especiais, como situação de ameaça, violência, uso de drogas, conflitos com a lei etc. O autor considera como parte do eixo de promoção de direitos no SGD a formulação, deliberação e planejamento da política de atendimento. São parte fundamental deste eixo os Conselhos de Direitos, que devem agir como promotores intersetoriais, potencializando a política de atendimento, e como gestores do fundo, instrumento de financiamento da política de proteção especial. É por demanda deste eixo que são elaborados os planos específicos de diferentes áreas que visam a realização de uma ação ordenada e articulada dirigida a problemas específicos, como a violência sexual, o trabalho infantil, a situação de rua, entre outros.

O segundo eixo refere-se à defesa de direitos. É acionado quando um direito está sendo ameaçado ou violado, ou quando o adolescente encontra-se em conflito com a lei. Tem como objetivo fazer cessar a violação e responsabilizar o agente que violou o direito daquela(s) criança(s) ou adolescente(s). Integram diretamente este eixo, com atribuições específicas e complementares, a segurança pública, o sistema de justiça, o Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário, Conselhos Tutelares e Centros de Defesa.

O terceiro é o controle social, que tem a função de monitoramento/vigilância e avaliação das políticas públicas, e desta forma deve impulsionar a qualidade de funcionamento dos outros eixos, bem como promover seu próprio funcionamento de maneira adequada e legítima. Para Pinto, não são parte deste eixo os órgãos de controle institucional, como parlamentos, Ministério Público, tribunais de contas, os Conselhos de Direitos, entre outros, pois os considera como órgãos de controle interno, afetos ao eixo da promoção. São integrantes do controle social: as redes, fóruns, associações e demais espaços de articulação das organizações da sociedade civil. As principais atividades desse terceiro eixo são o monitoramento (vigilância social) das políticas públicas, a reivindicação do bom funcionamento da política de atendimento e a proposição de novas ações, projetos, programas e serviços, tendo em vista a dinâmica das necessidades das crianças e adolescentes.

Destacamos ainda dois pontos, o primeiro é o esclarecimento sobre a diferença do SGD de outros sistemas desenvolvidos como o SUS e o SUAS⁵⁷ (PINTO, 2011). Enquanto

⁵⁷ Respectivamente o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

estes são sistemas que têm a função de “viabilizar o atendimento direto dentro de uma determinada política”, ao SGD “cabe o papel de potencializar os direitos de crianças e adolescentes” (p. 20).

O segundo esclarecimento é a importância de ratificar que a análise do SGD a partir de cada eixo é meramente para fins explicativos e didáticos. Na prática, o sistema prevê uma atividade dinâmica, complexa, interconectada e interdependente. A criança que está sendo atendida pela justiça por uma situação de violência tem necessidades de diferentes dimensões, como ir à escola, realizar psicoterapia (serviço que deve ser ofertado, principalmente, pela política de saúde), pode precisar de um defensor público, uma emergência hospitalar ou uma unidade de acolhimento temporário. Desta forma, o funcionamento do SGD depende de seu movimento e interação no sentido do intraeixo (dentro de cada eixo) e do intereixo (entre os três eixos).

O SGD é, portanto, diretamente impactado pelo debate que desenvolvemos no tópico 1.3 sobre a descentralização, municipalização e intersetorialidade, haja vista que estes são pressupostos à efetividade do sistema. Para funcionar demanda que os diferentes setores das políticas sociais assumam a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes e trabalhem na perspectiva da interação.

Além do desafio da intersetorialidade, gostaríamos de destacar algumas contradições que emergiram nos textos estudados, configurando elementos de maior atenção. Primeiro, o processo de refilantropização, camuflada como o discurso de concretização da intersetorialidade e da participação da sociedade civil na gestão e execução das políticas públicas, mas que na realidade constituem alternativas de transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil no atendimento das demandas sociais.

Este debate toca diretamente o papel da sociedade civil no contexto contemporâneo, que alterou sua postura de luta e reivindicações, típicas da década de 1980 e 1990, para uma conduta conciliatória, negociadora, executora de serviços, com um novo perfil clientelista da relação Estado – sociedade civil, com aceitação à convocatória neoliberal de refilantropização⁵⁸. Por outro lado, os movimentos que se mantêm em resistência e de forma mais combativa são criminalizados pelo Estado com ações que ferem toda a lógica democrática e impedem o desenvolvimento do controle social postulado na Constituição Federal.

Sobre a sociedade civil neste contexto, Behring afirma:

⁵⁸ “Consiste em liberar o Estado de suas responsabilidades no enfrentamento das expressões da questão social transferindo-se à sociedade civil” (YASBEK, 2009, p.17)

uma espécie de clientelismo (pós) moderno ou neocorporativismo, onde a sociedade civil é domesticada – sobretudo seus impulsos mais críticos – por meio da distribuição e disputa de recursos públicos para ações focalizadas ou da seleção de projetos sociais pelas agências multilaterais. (2009, p. 82)

Em segundo lugar, tocamos na situação da família. Esta aparece como parte da rede de proteção primária, e, desta forma, agente e destinatário das políticas de proteção social. Ao mesmo tempo em que assistimos a família emergir no centro das políticas sociais, ela é colocada, inclusive no nível legal, como a primeira responsável pela proteção social, tal como nos expressa o Capítulo VII da Constituição Federal vigente.

Vários autores têm debatido a família e suas expressões contemporâneas, ao tempo que tem emergido como consenso a diversidade das formas e arranjos das famílias atuais e que já não podemos utilizar os paradigmas tradicionais para seu entendimento. O que permanece sem alteração é que também a família é a mais diretamente atingida pela violência estrutural, estando exposta à escassez e à barbárie para satisfazer necessidades básicas do processo de reprodução social.

Mioto (2010) aborda a família dentro do complexo contexto no qual esta instituição é carregada de responsabilidades e, por outro lado, alvo de baixos salários e inconstância dos serviços públicos. A autora considera que família e política social são campos “visceralmente inter-relacionados” (MIOTO, 2010, p. 52). Para ela, a família sempre foi fundamental para a proteção social nas diversas sociedades. No Brasil e em outros países que não viveram as políticas do *Welfare State*, a família funciona como amortecedor das condições das crises econômicas, sendo central na provisão do bem-estar e da reprodução social. Isto é feito por meio das práticas dos grupos domésticos e de solidariedade.

Sobre o lugar da família como referência das políticas sociais, Mioto (2010) indica que há muitas críticas. A mais expressiva delas é a análise de que a focalização da família deve-se à desresponsabilização do Estado pelas políticas de caráter universal.

A autora reconhece a importância da família nos sistemas de proteção social, não sendo possível entendê-la separando-a da família. Mas a forma como as políticas sociais são efetivadas coloca sobre a família responsabilidades que essas não possuem condições objetivas de garantir. Mioto (2010) distingue pelo menos dois grandes debates que envolvem a família e as políticas sociais: uma tendência familista, na qual o Estado só deve participar no momento em que a família tenha esgotado suas capacidades; e uma tendência protetiva, na

qual a família exerce a proteção de acordo com a proteção social que lhe é garantida pelas políticas sociais.

Enquanto a tendência familista está centrada na atenção individualizada a um problema apresentado por uma determinada família, desvinculando a situação do contexto social, a tendência protetiva considera que a proteção social não está restrita à família, e atrela a efetividade da proteção ao acesso à renda e aos bens e serviços universais e de qualidade.

Trazemos aqui também o debate aportado por Duque-Arrazola (2008), sobre a focalização da família nas políticas sociais contemporâneas, e como as exigências e condicionalidades relativas às famílias para acesso às políticas sociais são, em última instância, condicionalidades dirigidas às mulheres, sujeitos sociais que permanecem sobrecarregados pelas responsabilidades impostas pela reprodução social.

A autora questiona se essas políticas sociais estimulam a emancipação das mulheres ou reforçam a limitação das mulheres ao seu papel de responsável pela reprodução social. “Embora no discurso estatal o sujeito ativo de tais políticas seja a família, na realidade este sujeito é a mulher, especificamente a mulher-mãe-esposa-dona-de-casa-e/ou-trabalhadora/desempregada” (DUQUE-ARRAZOLA, 2008, p. 243).

A autora destaca o peso que a “centralidade na família” tem representado particularmente para as mulheres, que na realidade são aquelas que representam a instituição “família”, tendo que suprir as faltas nas políticas sociais, ou sendo demandadas para a complementação dessas. Esta questão é particularmente importante no debate acerca da proteção social de crianças e adolescentes, uma vez que grande parte das famílias são chefiadas por mulheres, sendo estas encarregadas dos papéis de provedora e cuidadora, gerando sobrecargas que deveriam ser objeto de atenção das políticas sociais.

Outro elemento constitutivo das tendências contemporâneas das políticas de proteção social de crianças e adolescentes brasileiras é a formação de redes de atenção. As redes representam, de um lado, a criação de novas estratégias para garantir direitos num contexto de redução do Estado e, de outro, a diluição das responsabilidades, podendo ser utilizadas para mascarar as deficiências dos serviços, quando conectadas ao processo de refilantropização.

Minayo et al (2007) analisam as potencialidades e limites para a construção de redes de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes como forma de investigar o potencial de intervir, interromper e tratar da violência. A autora trabalha com a concepção de rede desenvolvida por Castells (MINAYO et al, 2007), na qual são definidas como “estruturas abertas que podem se expandir infinitamente, formando novos nós” (MINAYO et al, 2007, p. 1314). A partir desta concepção, as redes, para se formarem, necessitam compartilhar valores,

objetivos comuns, definir modelo de gestão e liderança, processo sistemático de comunicação, comprometimento e utilização dos recursos disponíveis. O código de comunicação é fundamental, passando pelo entendimento comum acerca do problema social e das estratégias de enfrentamento.

Na investigação, a autora analisou alguns elementos que têm sido impedimentos à constituição de redes de proteção a crianças e adolescentes, são eles: disparidade de compreensão, divergências políticas, vaidades pessoais, conflitos de papéis, rotatividade de profissionais, ritmos diversos de trabalho, etc. Desta forma o estabelecimento de redes se apresenta como uma necessidade no contexto atual e um desafio intrínseco ao Sistema de Garantias de Direitos.

Agora que revisamos o processo histórico da constituição das políticas de proteção social de crianças e adolescentes no Brasil, podemos adentrar a análise dos desafios enfrentados para proteção social no contexto contemporâneo.

3.3 As previsões legais e as políticas de proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência no Brasil atual

Neste item, pretendemos elencar e analisar as leis e políticas dirigidas à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência no Brasil. Não poderíamos detalhar todo o arcabouço jurídico e político relacionado à infância que se estruturou nestas duas últimas décadas; vamos, assim, priorizar os elementos mais relevantes no enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes no contexto atual.

A partir da Constituição Federal (1988) e do Estatuto, são promulgadas várias leis no país e um conjunto de políticas fundamentadas na necessidade de garantia da proteção dos direitos sociais, numa perspectiva de primazia da responsabilidade do Estado, e da universalização, descentralização, participação e controle social, tal como demonstra o resumo cronológico das leis e políticas deste período.

Ao longo desses quase 25 anos de Estatuto, é inegável que a legislação brasileira passou por inúmeras alterações que ampliaram direitos dirigidos ao segmento de crianças e adolescentes. Foram alterações no campo da saúde, educação, alimentação, trabalho, enfrentamento à violência etc.

Este processo, ainda em construção, é fundamental para a implantação do Disque 100 nos moldes que se desenvolve hoje. É baseado no marco legal vigente que o Disque 100 recebe a notícia e a encaminha aos órgãos que possuem competência para recebimento de

denúncias e proteção das vítimas. Se não houvesse este arcabouço que define papéis e funções, e legitima os procedimentos adotados pelos Disque 100, o serviço teria que atuar a partir do princípio da cooperação entre os serviços exclusivamente, e não, da responsabilidade legal de cada órgão.

A seguir, listamos os principais instrumentos jurídicos que abrangem diretamente o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes.

Quadro 3 – Principais Leis que definem alguma proteção social para crianças e adolescentes

ANO	LEIS
1940	Código Penal (Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940)
1988	Constituição da República Federativa do Brasil (5 de outubro de 1988)
1990	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 19 de julho de 1990)
1990	Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990)
1993	Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993)
1996	Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996)
2006	Lei Orgânica de Segurança Alimentar (Lei nº 11.246, de 15 de setembro de 2006)
2006	Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006)
2007	Compromisso pela Redução da Violência contra Crianças e Adolescentes (Decreto presidencial nº 6.230, de 11 de outubro de 2007)
2009	Lei da Convivência Familiar e Comunitária (Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009)
2009	Lei dos Crimes Contra Dignidade Sexual (Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009)
2011	Sistema Único da Assistência Social. Alteração Lei Orgânica da Assistência Social – regulamentação do SUAS (Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011)
2012	• Lei do Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Lei 12.594, de 19 de janeiro de 2012)
2013	• Lei que define o atendimento de emergência nos hospitais do SUS às vítimas de violência sexual (Lei nº 12.845/2013)
2014	• Lei contra os castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante

	(Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014)
--	---

Fonte: Quadro elaborada pela autora a partir dos documentos consultados.

Quadro 4 – Principais Políticas que preveem proteção social para crianças e adolescentes

ANO	POLÍTICAS
2000	Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (Aprovado pelo Conanda em 12 de julho de 2000), versão atual aprovada em 18 de maio de 2013, com vigência até 2020
2001	• Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Portaria do MPAS nº 2.917, de 12 de setembro de 2000)
2004	Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004)
2005	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (Resolução CNAS nº 130, de 2005)
2006	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Resolução conjunta Conanda / CNAS nº 1, de 13 de dezembro de 2006)
2006	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Resolução 119 do Conanda, de 11 de dezembro de 2006)
2010	Plano Nacional pela Primeira Infância (Aprovado em assembleia do Conanda em 14 de dezembro de 2010)
2011	Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes - 2011-2020 (Aprovado na 8ª Conferência Nacional do Direitos da Criança e do adolescente em 19 de abril de 2011)
2013	Versão atual do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (aprovada em 18 de maio de 2013 com vigência até 2020)

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir dos documentos consultados.

Os quadros acima mostram como houve uma ampliação da legislação de proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência, sobretudo a partir dos anos 2000. O Estatuto e o Código Penal, com suas alterações, são fortes instrumentos no sentido de ampliar a tipificação dos crimes contra as crianças e adolescentes, de modo a incluir modalidades novas de

violência ou aspectos não considerados em leis anteriores, a exemplo da Lei dos Crimes Contra a Dignidade Sexual, da lei contra os castigos físicos, ou da Lei Maria da Penha.

Neste movimento de ampliação foi identificada uma tendência dos legisladores de serem cada vez mais específicos, definindo conceitos de violência e medidas de proteção cabíveis às vítimas e penas cabíveis aos responsáveis pela violência. Nesta perspectiva, observamos um processo de qualificação e especificação destas legislações, tal como expressam as que analisamos a seguir, com maior detalhamento.

1. Lei 2.848/1940 – Código Penal

Apesar de ter sua promulgação datada de 1940, o Código Penal Brasileiro vem passando por alterações, muitas destas relacionadas à proteção de crianças e adolescentes contra situações de violência. Ele dispõe sobre os crimes e penas, deixando claro em seu artigo 1º que “Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal”.

Ao longo destas décadas e sobretudo após a nova Constituição Federal, o Código Penal tem ampliado o leque de tipificação de crimes contra crianças e adolescentes e, portanto, constitui um importante instrumento para proteções em situações de violência.

Destacamos alguns tipos penais de grande relevância nas situações de violência que envolvem crianças e adolescentes, a exemplo do art. 133, que tipifica o abandono de incapaz; o art. 135, referente à omissão de socorro; o art. 136, que define o crime de maus tratos; e os artigos alterados com a Lei dos Crimes Contra Dignidade Sexual (BRASIL, 2009), entre outros.

São os crimes tipificados no Código Penal que servem de base para ação de segurança, defesa e proteção da vítima e punição dos responsáveis. Na contramão deste processo, alguns costumes considerados crimes pelo Código Penal são legitimados culturalmente, a exemplo do uso da força física no processo de disciplinamento da criança, cuja prática foi reiterada como crime através da recente Lei contra os castigos cruéis e degradantes (BRASIL, 2014).

2. Lei nº 8.069 /1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente⁵⁹

Este dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Direciona-se “a facilitar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade” (BRASIL, 1990). Especificamente no que se refere à violência, o Estatuto abrange inúmeras situações, prevendo desde ações preventivas a ações de proteção, às responsabilidades dos órgãos públicos, etc.

⁵⁹ Aqui acrescentamos alguns elementos ao debate sobre o estatuto, uma vez que este foi abordado em maior profundidade no item anterior (2.3.1).

Está estruturado a partir de sete títulos, todos com previsões diretas que podem ser utilizadas para prevenção ou intervenção em situações de violência, a depender de sua natureza, intensidade, relação entre vítima e responsável pela violência. São eles:

Quadro 5 - Divisão dos Títulos do Estatuto da Criança e Adolescente

Título I – Dispositivos preliminares
Título II – Dos direitos fundamentais
Título III – Da prevenção
PARTE ESPECIAL
Título I – Da política de atendimento
Título II – Das Medidas de Proteção
Título III – Da prática do ato infracional
Título IV - Das medidas pertinentes aos pais ou responsáveis
Título V – Do Conselho Tutelar
Título VI – Do acesso à justiça
Título VII – Dos crimes e das infrações administrativas

Fonte: Lei 8.069/90

Interessam-nos todos os títulos, já que seu conjunto prevê proteções básicas e especiais, e desta forma envolvem tanto a violência estrutural, a violência institucional e a violência interpessoal quanto ações preventivas ou emergenciais, definindo a obrigatoriedade da notificação de casos de violência e as competências específicas de órgãos que atuam no SGD. O Estatuto incorporou e permanece incorporando, através de suas alterações, as demandas de enfrentamento da violência, com previsões que, potencialmente, podem ser acessadas para proteção de qualquer e de todas as crianças e adolescentes.

3. Lei 11.340/2006 - Lei Maria da Penha

Lei criada para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e, tal como define seu art. 2º, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião. É resultado da pressão dos movimentos de mulheres e

feministas, e responde às demandas que se estabelecem quando o Brasil torna-se signatário da CEDAW⁶⁰ e da Convenção de Belém do Pará⁶¹.

A lei é institucionalizada para aumentar a proteção às mulheres e também a responsabilização dos agentes de violência contra a mulher no âmbito familiar e doméstico. No art. 7º, tipifica as principais formas de violência doméstica e familiar, criminalizando a violência psicológica, a moral, a física, a patrimonial e a sexual. Em cada uma das formas de violência, são inseridas práticas tradicionais de dominação e controle das mulheres, o que representa um grande avanço na quebra da legitimação da cultura de violência contra a mulher de qualquer idade ou contexto.

Dentre as inovações no campo da tipificação está a criminalização da retenção de documentos e bens, a vigilância constante, o casamento forçado, a proibição do uso de contraceptivos, as agressões morais, etc. Outro avanço é a previsão legal de ações de prevenção à violência doméstica contra a mulher e a previsão de intervenções em diferentes dimensões, como a assistência social e jurídica à vítima e a possibilidade de aplicação de medidas de urgência de proteção.

Outra novidade que merece destaque é que, com a Lei Maria da Penha, a violência contra a mulher sai do âmbito dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9099/95) destinados para infrações penais de menor potencial ofensivo, e que haviam se transformado em praxe para a intervenção nos casos de violência contra a mulher, culminando muitas vezes em estratégias de conciliação, informalidade, aplicação de penas de cestas básicas ou multas – punições consideradas ineficientes para o trato da violência contra a mulher.

Com relação à criança e ao adolescente, a Lei Maria da Penha pode ser utilizada em conjunto com o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código Penal, o Código Civil, ou qualquer outra legislação que venha a corroborar com a prerrogativa do interesse superior da criança.

4. Decreto presidencial 6.230/2007 – Compromisso pela Redução da Violência contra Crianças e Adolescentes

Este decreto estabelece o compromisso entre treze Secretarias e Ministérios do Governo Federal pela redução da violência contra crianças e adolescentes, que, através de um Comitê Gestor de Políticas de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes,

⁶⁰ Convenção pela eliminação de todas as formas de violência contra a mulher (CEDAW), adotada pela ONU em 1979 e assinada pelo Brasil em 1981.

⁶¹ Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, adotada em Belém do Pará, Brasil, em 9 de junho de 1994, no Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

devem implantar os seguintes programas: Bem-me-quer (direcionado para territórios de alta vulnerabilidade à violência); Caminho para casa (qualificação da rede de acolhimento e o apoio às famílias); Na medida certa (foco na ampliação dos serviços municipais de atendimento socioeducativo em meio aberto, Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade); Observatório Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (instrumentos de monitoramento do compromisso e de acompanhamento da violação de direitos).

Por ser um decreto presidencial, não possui a mesma força de leis aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo Presidente da República. Representa, contudo, um instrumento orientador no âmbito do Governo Federal, servindo de meta ao estabelecer a implantação dos referidos programas.

5. Lei nº 12.010/2009 - Lei da Convivência Familiar e Comunitária

Ela lei dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária a todas as crianças e adolescentes. Sua grande contribuição é o potencial de romper com a tradição de institucionalização da infância e sua colocação nas mãos do sistema de justiça, como objeto de controle e assistência. Na contramão destas práticas, a lei define, nos parágrafos 1º e 2º, do Art. 1º:

§ 1º A intervenção estatal, em observância ao disposto no caput do art. 226 da Constituição Federal, será prioritariamente voltada à orientação, apoio e promoção social da família natural, junto à qual a criança e o adolescente devem permanecer, ressalvada absoluta impossibilidade, demonstrada por decisão judicial fundamentada.

§ 2º Na impossibilidade de permanência na família natural, a criança e o adolescente serão colocados sob adoção, tutela ou guarda, observadas as regras e princípios contidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e na Constituição Federal. (BRASIL, 2009).

Entre suas previsões, estabelece a responsabilidade do Estado em proporcionar assistência psicológica a gestantes e mães como forma de prevenir situações de violência no Estado Puerperal; assistência à mãe que expresse interesse de entregar seus filhos para adoção, almejando a prevenção do abandono de crianças em locais que ponham em risco sua segurança física. Define ainda a necessidade de avaliações periódicas, não superior a seis meses, das crianças e adolescentes inseridas em programas de acolhimento familiar ou institucional. Esta ação tem como horizonte a ruptura com a prática de “esquecimento” de crianças e adolescentes colocados em unidades de acolhimento.

Outro avanço explícito da lei é o detalhamento de requisitos, condicionalidades e procedimentos para autoridades, equipes técnicas, instituições, família natural e família

pretendente, estabelecendo processos criteriosos para a definição sobre tutela, guarda, adoção e poder familiar de qualquer criança ou adolescente. Rompe, portanto, com práticas tradicionais de sujeição das crianças, adolescentes e famílias, sobretudo famílias pobres, aos valores, crenças e entendimentos dos Juízes de Menor que definiam, à sua maneira, o destino das crianças e adolescentes considerados em situação irregular.

Além da previsão de estratégias de proteção contra os excessos de poder das autoridades, a lei também consiste em importante instrumento de proteção contra situações de perigo e violências vivenciadas no ambiente familiar e doméstico.

6. Lei 12.015/2009 - Lei dos crimes contra a dignidade sexual

Esta lei define importantes alterações na forma como a sociedade brasileira tipifica e criminaliza a violência sexual. O ponto de partida é retirar a violência sexual do campo dos crimes contra os costumes (BRASIL, 1940) e enquadrá-la como crime contra a dignidade sexual. Outro avanço é extensão do homem como possível vítima de estupro, tipificação antes só utilizável para o sexo feminino, assim como a ampliação do conceito de estupro, antes atrelado à conjunção carnal e hoje compreendido como: “constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso” (BRASIL, 2009, art. 2º).

Ainda no campo do estupro, foi bastante significativa a mudança do conceito de “estupro presumido” para “estupro de vulnerável”, uma vez que o conceito de presumido envolve uma avaliação da autoridade que culmine ou não com a qualificação de presunção, e por isto aponta para a análise de cunho moral acerca da condição da vítima, enquanto o termo atual, “estupro de vulnerável”, definição de especificamente o que abrange como sendo “ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinosos com menor de 14 anos” ou “ com alguém que, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato, ou que, por qualquer outra causa, não pode oferecer resistência” (BRASIL, 2009, Art. 2º).

Pensando particularmente a violência contra criança e adolescente, temos como avanço a inclusão, como tipo penal, do conceito de exploração sexual, e a definição de que os crimes desta natureza, quando cometidos contra pessoas abaixo de 18 anos, devem ser objeto de “ação penal pública incondicionada”, ou seja, não dependem que a vítima ou seus responsáveis decidam pela responsabilização ou não dos agentes da violência.

Em todos os tipos penais estabelecidos, há o acréscimo de pena no caso de envolvimento de familiares ou responsáveis, o que favorece o enfrentamento à violência doméstica.

Esta lei é alvo de críticas, pelo fato de que, ao retirar o tipo penal “atentado violento ao pudor”, tenha contribuído para a diminuição da pena de sentenciados por este crime. Outro ponto de debate é o fato de estender o conceito de estupro a “qualquer ato libidinoso”. Por um lado, torna mais graves as práticas de abuso sexual, mas por outro lado, como o conceito de estupro é um conceito de domínio amplo da população e possui um significado socialmente atrelado a violências sexuais e agressões físicas graves, o conceito ampliado, definido pela nova lei, pode inibir denúncias ou dificultar a responsabilização de práticas de violência sexual que não deixam marcas físicas, como é o caso de grande parte dos abusos sexuais praticados contra a infância.

De toda forma, a lei responde às inquietações dos movimentos feministas e dos movimentos dirigidos à proteção de crianças e adolescentes, constituindo significativo avanço ao enfrentamento da violência sexual.

7. Lei 12.435/2011 - Lei Orgânica da Assistência Social

A LOAS possui o texto original de 1993 e sua principal modificação é a instituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Significa avanço em direção à seguridade prevista na Constituição Federal, ao estruturar:

A assistência social, como direitos do cidadão e dever do estado, é Política de seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993, Art. 1º)

É uma lei que define conceitos, responsabilidades, proteções, critérios, deveres do Estado, entre outros elementos. Tem como objetivo: a proteção social, visando a garantia da vida, a redução de danos e a prevenção em situações de risco, a instituição da vigilância socioassistencial, o acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais, e o enfrentamento à pobreza, que deve ser implementado por meio de políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais⁶².

A LOAS, preconizada como política de governo desde 2004, institucionaliza como direito a proteção social, dividindo-a em proteção básica e proteção especial, a serem ofertadas precipuamente pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e pelo Centro de Referência especializado da assistência Social (CREAS), respectivamente. Estas

⁶² A Constituição define os Direitos Sociais: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Art. 6º).

unidades devem estar disponíveis no âmbito municipal, mas contam com financiamento compartilhado entre a União, os estados e os municípios, e devem seguir as normativas que detalham o SUAS, como a NOB–SUAS e a NOB/RH.

O Art. 6º (BRASIL, 1993) define o conceito de proteção como:

Art. 6º- A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

A proteção especial é dividida em média e alta complexidade, o que implica condições específicas para estrutura, equipe e padrão de funcionamento, entre outras necessidades.

Define no capítulo IV o que considera como benefícios, serviços, programas e projetos. Determina que o sistema deve atuar numa perspectiva intersetorial, tornando “o destinatário da assistência social alcançável pelas demais políticas públicas” (BRASIL, 1993 Art. 4º).

Ao considerarmos o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, destacamos a importância do Programa Bolsa Família na diminuição do número da população em situação de extrema pobreza, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e o Benefício de Prestação Continuada, para crianças e adolescentes com deficiência.

Esta lei organiza o SUAS a partir de quatro eixos. São eles: a gestão, a rede socioassistencial, o cofinanciamento e o controle social. Define proteções sociais para situações de violência estrutural e demais formas de violência, sendo o CREAS órgão central no fluxo de atendimento à crianças e adolescentes, assim como as unidades de acolhimento e os projetos de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

8. Lei 12.594/2012 – Lei do Sinase

O Sinase é:

o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei. (BRASIL, 2006, § 1º, Art. 1º)

Existe como política de governo desde 2006, com a Resolução 119 do Conanda. Seu texto apresenta maior detalhamento do que o texto legislativo, mas apesar dos limites próprios da conjuntura e das disputas políticas que existem no âmbito de sua criação, o Sinase é um importante instrumento na quebra dos ciclos de violência nos quais crianças e adolescentes estão inseridos, particularmente quando se encontram em situação de conflito com a lei.

A lei do Sinase estabelece critérios, procedimentos, competência, prazos, princípios e diretrizes que devem nortear a responsabilização de adolescentes que cometeram atos infracionais. Para este Sistema, o caráter pedagógico deve se sobrepor à dimensão meramente punitiva do adolescente, e as unidades de atendimento socioeducativo devem cumprir exigências diversas no seu funcionamento. Institui competências relativas ao nível federal, estadual e municipal, e define princípios para a execução de medidas socioeducativas.

Crianças e adolescentes estiveram, até o Estatuto, expostos à violência institucional, com sentenças sem critérios claros e que poderiam, não raro, levar um adolescente pobre que tivesse cometido algum “crime” a estar submetido ao controle extremo da justiça e do poder público por anos, podendo inclusive ser colocado e/ou posteriormente transferido para unidades prisionais de adultos.

O Sinase lida com um tema repleto de conflitos e debates na sociedade brasileira. Não há consenso em favor do trato humanizado durante o processo de responsabilização de adolescentes que cometeram atos infracionais; o que há é uma tendência de criminalização da juventude, principalmente negra e pobre, e de justificativa da violência na aplicação das medidas socioeducativas, especialmente as privativas de liberdade.

Desta forma se amplia o valor do Sinase, que, em oposição aos grupos que negam direitos e atendimento adequado para esta população, representa um fundamento para resistência e pressão por mudanças neste campo.

9. 12.845/2013 – Lei que define o atendimento de emergência nos hospitais do SUS

Esta lei define que:

Os hospitais devem oferecer às vítimas de violência sexual atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, visando ao controle e ao tratamento dos agravos físicos e psíquicos decorrentes de violência sexual, e encaminhamento, se for o caso, aos serviços de assistência social. (BRASIL, 2013, Art. 1º)

Assinala ainda procedimentos que devem ser disponibilizados nos hospitais para os casos de emergências de violência sexual. É curioso, contudo, que seja necessária a existência de uma lei para estabelecer que os hospitais de emergência do SUS devam estar prontos para o atendimento às vítimas de violência sexual que demandem seus serviços. Pelo caráter histórico deste tipo de violação, esses procedimentos já deveriam ser parte de qualquer hospital, inclusive porque as medidas compõem basicamente a realização de exames, a administração de medicamentos, os registros adequados da situação, a notificação compulsória e, se possível, o encaminhamento para outros órgãos.

Esta lei, então, indica para a ratificação de direitos e deveres já estabelecidos oficialmente, mas que na prática ainda não são amplamente acessíveis à população. Torna-se um exemplo da fragilidade de determinados direitos que necessitam de outros instrumentos que os reforcem. Cabe mencionar que esta lei é objeto de proposta de revogação ou alteração, inclusive sendo alvo de nota da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a qual lamenta que não tenham sido vetados o artigo 2º e os incisos IV e VII do artigo 3º, justificando que, no entendimento da CNBB e de outras organizações, a lei facilitaria a prática do aborto.

Destacamos que não se pune o aborto praticado por médico quando definido como “Aborto necessário: I - se não há outro meio de salvar a vida da gestante; aborto no caso de gravidez resultante de estupro II - se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal.” (BRASIL, 1940, Art. 128).

Dado os tabus que envolvem o tema, a violência sexual tem sido objeto de várias alterações legislativas, no sentido de ampliar a intervenção das instituições públicas nestas situações, retirando-as do domínio da moral e da cultura patriarcal que durante séculos naturalizou as práticas de violência sexual e suas consequências.

10. Lei 13.010/2014 - Lei contra os castigos cruéis e degradantes

Por fim, elencamos o mais novo instrumento de proteção às crianças e adolescentes vítimas de violência, e que confirma como crime práticas históricas de disciplinamento familiar e institucional. Seu conteúdo, também polêmico, é criticado por segmentos da sociedade que afirmam que a lei retira o poder dos pais sobre os filhos.

A lei altera o Estatuto da Criança e do Adolescente e define que:

A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - castigo físico: ação de natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso da força física sobre a criança ou o adolescente que resulte em:

a) sofrimento físico; ou

b) lesão;

II - tratamento cruel ou degradante: conduta ou forma cruel de tratamento em relação à criança ou ao adolescente que:

a) humilhe; ou

b) ameace gravemente; ou

c) ridicularize. (BRASIL, Art. 1º, 2014)

É na verdade a ratificação do direito à integridade física já definido no Art. 129 do Código Penal, que tipifica lesão corporal como “ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem” (BRASIL, 1940). Aqui, não há ressalvas excluindo crianças e adolescentes deste direito. Culturalmente só se reconhece como violência situações nas quais as crianças apresentam marcas intensas ou consequências facilmente perceptíveis. É importante destacar que outros artigos também poderiam ser utilizados para o mesmo fim, se não houvesse uma cultura adultocêntrica que relativiza os direitos de crianças e adolescentes, a exemplo do “perigo para a vida ou saúde de outrem”, “maus tratos”, ou da possibilidade de utilizar as “circunstâncias agravantes” (BRASIL, 1940, Art. 132, 136, 61).

Além de ratificar, a lei define a responsabilidade do poder público pela realização de promoção de campanhas educativas permanentes, integração com os órgãos, formação continuada e capacitação dos profissionais, apoio e incentivo às práticas de resolução pacífica de conflitos, entre outras ações que visem coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante.

No campo das políticas relacionadas ao enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, observamos a intensificação de sua elaboração, sobretudo a partir de 2000. É ressaltada nos documentos a participação da sociedade civil como expressão do controle social. Diante da impossibilidade de detalhar o conjunto das políticas que elencamos no quadro, destacamos de forma representativa a Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (2011-2020) e o Plano Nacional de Enfrentamento à violência Sexual (2012-2020).

Na versão disponibilizada pelo Conanda para consulta pública (2010), encontramos nas introduções análises de indicadores sobre a situação da infância e adolescência, explicação sobre a perspectiva defendidas nos planos e políticas, bem como as dificuldades de sua execução, para as quais estão previstas principalmente a necessidade de inclusão das propostas nos ciclos dos Planos Plurianuais (PPAs) como forma de ampliar as condições para sua efetivação.

Não observamos, entretanto, estudos mais amplos acerca da impossibilidade de garantir direitos sociais universais no contexto atual de redução do Estado nas políticas sociais. Os textos abordam as propostas como se, para serem efetivadas, dependessem de uma questão de lutas dirigidas à garantia desses direitos, minimizando as determinações das políticas neoliberais em curso.

11. Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (2011-2020)

A **minuta da** Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (PNDHCA) foi aprovada na 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 2009, com catorze diretrizes, distribuídas em cinco eixos orientadores. Os princípios da PNDHCA foram definidos na 183ª assembleia do Conanda, em 14 e 15 de abril de 2010, e suas diretrizes e eixos foram debatidos na 185ª Assembleia, nos dias 9 e 10 de junho de 2010. Contudo, durante a realização deste estudo, identificamos que o Conselho ainda não aprovou uma resolução específica que oficialize a Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, mesmo após seis anos da 8ª Conferência Nacional.

Já o Plano Nacional dos Direitos Humanos (2011-2020) consiste num documento que se baseia na Política Nacional e define objetivos estratégicos, atrelados às diretrizes de cada eixo da Política Nacional. Tem como objetivo subsidiar a elaboração dos ciclos dos PPAs no âmbito federal.

Os documentos foram elaborados com amplo processo de participação popular, inclusive com a significativa presença de adolescentes, sendo aproximadamente um terço dos envolvidos nas “2.611 conferências municipais, 260 regionais e 27 estaduais/distritais, o que culminou com a maior Conferência Nacional realizada” (BRASIL, 2010, p. 3) nesses anos de vigência do Estatuto.

Para o Conanda, o Plano Decenal “tem um enorme potencial de contribuição, em geral, ao processo de planejamento público brasileiro e pode constituir num marco histórico também no que diz respeito ao possível impacto na implementação do ECA” (BRASIL, 2010, p. 4). Os documentos sevem ainda de subsídios para os estados e municípios, que, através de

seus Conselhos de Direitos, devem elaborar documentos semelhantes no âmbito de sua abrangência, tal como determina a Resolução 161 do Conanda, de 04 de dezembro de 2013.

12. Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2012-2020)

A primeira versão do Plano Nacional de enfrentamento à Violência Sexual foi em 2000. Ao longo desta década, o instrumento, apesar de suas contradições e limites inerentes, vem servindo de base para a estruturação de serviços e alterações legislativas, e subsidiando a ação dos movimentos sociais para a ampliação do enfrentamento à violência sexual. Esta nova versão, aprovada pelo Conanda, tem vigência de 2012 a 2020 e aponta para melhorias na sua elaboração, com mudanças de seus eixos e organização do quadro de ações com o estabelecimento de objetivos, relação com a diretriz do Plano Decenal, indicadores de monitoramento, ações, responsáveis e parceiros.

Os eixos definidos são prevenção, atenção, responsabilização, participação e protagonismo, comunicação e mobilização social, estudos e pesquisa. São, então, seis eixos que buscam incorporar desde as diretrizes do Plano Decenal, as ações intersetoriais, as definições legislativas, até a busca pelo aprimoramento da gestão pública.

A publicação do Plano vem acompanhada de uma produção acerca de seu histórico e dos contextos políticos presentes no processo. O Plano é um instrumento que envolve diretamente o Conanda, a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual, criado em 2002 com o objetivo de monitorar a implementação do Plano Nacional. O Comitê Nacional é composto por representantes da gestão pública federal, organizações da sociedade civil e organismos de cooperação internacional. Veremos adiante como a história de criação do Disque 100 está ligada à história do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual.

O que observamos com esta breve revisão das garantias legais e das políticas definidas para crianças e adolescentes vítimas de violência é a reafirmação de Wanderlino Nogueira Neto de que “por falta de proteções legais, não morreremos pagãos” (2012). O Brasil empreendeu esforços significativos, impulsionado especialmente pelos movimentos sociais e pelo Sistema Internacional de Direitos Humanos, especificando na legislação a responsabilidade do Estado no enfrentamento da violência.

As leis permanecem passando por alterações, criando ou ratificando direitos que as aproximem dos preceitos definidos na Declaração dos Direitos Humanos (1948), da Declaração dos Direitos da Criança (1959) e demais instrumentos internacionais adotados ao

longo dessas décadas. O que se apresenta de forma contraditória é a incapacidade da sociedade brasileira e mundial de tornar tais direitos efetivos para a população infanto-juvenil.

Corroborando com nossas reflexões, acrescentamos outras informações contidas no texto de referência do Instituto Interamericano da Criança (IIC), integrante da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Sistema ONU, elaborado por ocasião da preparação do XXI Congresso Pan-americano da Criança e do Adolescente que se realizou em dezembro de 2014, no Brasil. O contexto abordado foram os 25 anos da aprovação da Convenção do Direito da Criança (1989) e, no nível do continente americano, o texto afirma que “hoje, a região confronta um conjunto de desafios, tais como a superação da pobreza, a inclusão social e a redução do fosso de desigualdade que caracterizam o nosso continente”. (IIC/OEA, 2014, p. 3)

O relatório indica que a década de 90 foi o período de inclusão dos postulados da Convenção nos sistemas jurídicos dos Estados-membros da OEA. Foi nesta época aprovada a maior parte dos códigos da infância e adolescência ou leis de proteção integral. Numa segunda fase, na primeira década do século XXI, há a elaboração e a implementação de políticas públicas que incorporam os princípios da Convenção.

No que se refere à violência, o texto aponta que:

Embora importantes avanços fossem atingidos no desenvolvimento de políticas de proteção dos direitos da infância e da adolescência, a violência em suas diferentes expressões aparece associada à maior parte das ameaças e vulnerações aos direitos da criança e do adolescente. O custo humano, social e econômico da violência constitui também um empecilho importante para o desenvolvimento sustentável da América (p. 4)

E acrescenta:

perante as alarmantes proporções e formas de violência exercida contra as crianças, é preciso reforçar e ampliar massivamente as medidas destinadas a acabar com a violência para terminar de maneira efetiva com tais práticas, visto que elas dificultam o desenvolvimento das crianças e a possível adoção, pelas sociedades, de meios pacíficos para solução dos conflitos. (p. 6)

São interesses diversos e antagônicos que estão em disputa nesta relação contraditória entre o discurso democrático e de direitos humanos e os indicadores sociais internacionais e

nacionais que comprovam o crescimento da violência⁶³. O fato é que constatamos que o Brasil detém um arcabouço jurídico de proteção da infância exemplar, e políticas que abrangem muitas dessas áreas de proteção, ao tempo que convive com os altos índices de violência estrutural e violências interpessoais contra crianças e adolescentes.

3.4 O lugar do Disque 100 no Sistema de Garantia de Direitos

Explanamos neste tópico o lócus no qual o Disque Direitos Humanos – Disque 100 se situa no Sistema de Garantias de Direitos. Desenvolvemos a exposição abrangendo o contexto de criação do serviço e a estruturação de seu funcionamento.

3.4.1 O contexto de criação do Disque 100

Com a conquista constitucional e do Estatuto da Criança e do Adolescente, as ONGs e os movimentos sociais se fortaleceram na década de 90 e empreenderam articulações em nível nacional e internacional, formando redes de instituições com temas de interesse comum. Cabe aqui o destaque ao Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a luta nacional contra o extermínio de crianças e adolescentes e a luta contra a violência sexual e maus tratos de crianças e adolescentes.

Maria Lúcia Leal⁶⁴ (1998) discute a participação das organizações da sociedade civil e os elementos conceituais e políticos relevantes ao debate construído em nossa pesquisa. As ONGs formam e envolvem uma diversidade de instituições, pequenas e grandes, algumas “quase empresas”, ou seja, com grandes diferenças entre si, principalmente quanto aos objetivos institucionais, o público-alvo, orientação ideológica, ação política, etc. É no cenário político que algumas organizações não governamentais passam a assumir um papel mais propositivo na construção das políticas.

A autora explica que: “o Estado, para enfrentar a questão social, precisa da participação da sociedade civil, e a sociedade civil para garantir seus direitos precisa participar do espaço público estatal” (LEAL, 1998, p. 133). Parte significativa das ONGs passa a desempenhar um papel político, crítico e propositivo, em contraponto ao papel

⁶³ No item 1.3.1 deste trabalho são abordados os indicadores oficiais sobre violência contra criança e adolescente.

⁶⁴ Líder do Grupo Violes, Prof.^a Dr.^a Maria Lúcia Pinto Leal do Departamento de Serviço Social da UnB e coordenadora do NEIJ/CEAM.

tradicionalmente desempenhado com as ações de cunho caritativo na relação Estado e sociedade civil.

Longe de padrões homogêneos de luta, as ONGs desenvolvem pautas distintas entre si, abarcando temas como o meio ambiente, a violência, as drogas, a família, entre outros. Leal ressalta a necessidade de não utilizar, para o entendimento das ONGs, abordagens totalizantes, e sim abordagens que se definam pela diversidade e que as enfatizem como processo, não como modelo. A autora continua:

As ONGs que atuam no combate à exploração, abuso sexual e maus tratos, têm construído nos últimos anos, um espaço de mobilização social, permitindo a criação de uma concepção sobre o fenômeno, através de uma articulação em nível nacional e internacional, para ampliar e fortalecer os espaços de luta para enfrentamento do fenômeno. (LEAL, 1998, p. 138)

Como alternativa aos desafios postos com a redemocratização, as ONGs têm fomentado a estruturação de Redes que estabelecem mediações entre o universo público e a sociedade civil. “Nesse caso, as redes correspondem às articulações/interações vinculadas às ações/movimentos reivindicatórios, visando à mobilização de recursos, o intercâmbio de dados e experiências e a formulação de projetos de vida e políticas” (LOIOLA, 1996 apud LEAL, 1998, p. 143)

No caso específico do combate à exploração, abuso sexual e maus tratos contra a infância, a atuação se baseou na dimensão política (na correlação de forças presentes no espaço público); na educação (na construção de conhecimento e competências acerca do problema); na informação (articulando a sistematização e socialização de dados, experiências e denúncias); nas parcerias (relações conflituosas e cooperativas na implantação de políticas públicas) (LEAL, 1998).

A autora resume que:

O papel das ONGs que atuam no combate à exploração sexual, abuso e maus tratos de crianças e adolescentes no Brasil a partir de 1993, tem sido o de contribuir para uma participação efetiva das ONGs na implantação de políticas de atendimento às crianças e adolescentes e releitura da legislação para a desmobilização da ação do agressor, do usuário e das redes de comercialização. Têm contribuído também para a mobilização da sociedade e a quebra do silêncio – estratégias da desmobilização da exploração, abuso e maus tratos na família, na rua, nas redes de comercialização e na mídia. (LEAL, 1998, p.144)

Leal apresenta alguns marcos do processo de mobilização das ONGs para o enfrentamento da exploração, abuso sexual e maus-tratos de crianças e adolescentes no Brasil. Um de grande significado foi o ano de instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da prostituição⁶⁵ infanto-juvenil, em 1993, que investigou situações dramáticas do problema. Esta CPI havia sido respaldada pelos relatórios da CPI do extermínio de Crianças e Adolescentes de 1990 e da CPI da Violência contra Mulher de 1992. Em 1994, aconteceu a 1ª Conferência Metropolitana sobre Prostituição Infanto-Juvenil Feminina e Políticas Públicas em Salvador, onde foram elaborados subsídios para o Conanda formular política neste campo.

Em 1996, foi realizado o “Seminário contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Américas” como momento preparatório para o 1º Congresso Mundial de Enfrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, ocorrido em Estocolmo, Suécia, no mesmo ano⁶⁶.

O Seminário das Américas gerou a Carta de Brasília, e o Congresso de Estocolmo gerou uma Declaração e uma Agenda para Ação:

La Agenda para la Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes ofrece un marco detallado y categorías de acciones que los gobiernos deben realizar en asociación con organizaciones de la sociedad civil y otros actores pertinentes para combatir los delitos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. En general, estas acciones se concentran en: 1) Coordinación y cooperación; 2) Prevención; 3) Protección; 4) Recuperación, rehabilitación y reinserción; y 5) Participación de la niñez. Por lo tanto, la Agenda para la Acción es una estructura formal y rectora utilizada por los gobiernos que la han adoptado y que están comprometidos con la lucha contra la ESCNNA. (ECPAT, 2006, p. 8)⁶⁷

A partir da Agenda para Ação, os países que firmaram o compromisso no Congresso Mundial, a exemplo do Brasil, comprometeram-se com o desenvolvimento de campanhas, políticas e alterações na legislação, e com a elaboração de um Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, sendo o documento brasileiro lançado em Natal (RN) no ano de 2000.

⁶⁵ Este termo, utilizado na época, não é mais considerado pertinente no que se refere à criança e ao adolescente. Qualquer relação comercial que envolva práticas sexuais com crianças e adolescentes é considerada exploração sexual de crianças e adolescentes.

⁶⁶ Em 2001, aconteceu o 2º Congresso Mundial em Yokohama, Japão e, em 2008, o 3º Congresso, no Rio de Janeiro, Brasil, o qual teve como documento final a “Carta do Rio de Janeiro”.

⁶⁷ INFORME GLOBAL DE MONITOREO DE LAS ACCIONES en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes – Brasil. Acessado em 21 de out. 2014. Disponível em: http://www.ecpat.net/sites/default/files/Global_Monitoring_Report-BRAZIL.pdf.

É neste processo que se desenvolvem experiências no campo da mobilização, do atendimento, da comunicação, da prevenção e, particularmente importante para nossa pesquisa, da experiência da criação do número nacional de denúncia de violência sexual contra a criança e o adolescente pela Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (Abrapia), em 1997. Em 2003, o serviço foi assumido pelo Governo Federal e transformado no Disque Denúncia, e depois, em 2010, transformado no Disque Direitos Humanos – Disque 100, o qual detalhamos a seguir.

O Disque Direitos Humanos – Disque 100 é oriundo do Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual criado em 1997 pela Abrapia. Inicialmente o serviço foi criado para atendimento e encaminhamento de situação de violência sexual contra crianças e adolescentes, visando ampliar a oficialização de denúncias através de um serviço de anonimato e garantia de preservação da identidade do denunciante.

Enquanto esteve sob o gerenciamento da Abrapia, a estrutura do Disque-Denúncia foi organizada com o atendimento telefônico e o encaminhamento das denúncias – inicialmente circunscrito no Rio de Janeiro e posteriormente todo o país. Foram articuladas também redes por estado, para atendimento e monitoramento local das denúncias (SDH, 2011).

No Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescente (2000), foi destacada a necessidade de criar instrumentos que facilitassem o procedimento de denúncia, uma vez que a violência sexual está envolvida por tabus que atingem vítimas e inibem processos diretos de denúncia. Outra demanda apresentada desde o Plano foi a imprescindibilidade de um sistema nacional de registro, notificação ou sistematização de denúncias, que pudesse apresentar dados nacionais e locais sobre a situação da violência sexual, e assim subsidiar tanto ações da sociedade civil quanto planejamento de ações e políticas pelo poder público.

Cabe aqui observar que, na versão do Plano 2013, o problema do conhecimento de toda a abrangência da situação da violência sexual contra crianças e adolescentes ainda se apresenta como um desafio.

Em 2003, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA) sob a responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Entre as principais ações do Programa estão o Disque Denúncia Nacional - Disque 100 e o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR). Ao ser assumido como ação governamental, passou por investimentos para ampliação e qualificação.

Atualmente um serviço semelhante e em expansão são as “helplines” ou canais de ajuda. Estes diferem do Disque 100 por não serem canais de oficialização da denúncia e encaminhamento às autoridades locais competentes. As “helplines” têm como proposta o apoio, orientação e fortalecimento para autoproteção e denúncia, não configurando, assim, substitutos dos disques denúncias.⁶⁸

3.4.2 Estrutura, funcionamento e debates atuais

O Disque 100 é potencialmente capaz de acionar a rede de proteção social para crianças e adolescentes em situação de violência. Por outro lado, ele não executa as ações que são necessárias para a atuação direta numa situação de violência. Estas ações são resultado das políticas de proteção social presentes no município.

Em 2010, o serviço passou por nova reestruturação, estendendo o horário de atendimento e atuando com um sistema próprio de informática, que permite maior celeridade nos encaminhamento e monitoramento das denúncias, bem como a elaboração de dados a partir de diferentes recortes, visando ampliar o conhecimento acerca da violência contra crianças e adolescentes no Brasil e impulsionar ações estratégicas para seu enfrentamento.

Hoje, o Disque 100:

é um serviço de utilidade pública da Secretaria de Direitos Humanos da presidência da república (SDH/PR), vinculado à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, destinado a receber demandas relativas a violações de Direitos Humanos, em especial as que atingem populações com vulnerabilidade acrescida, como: Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas, Pessoas com Deficiência, LGBT, Pessoas em Situação de Rua e Outros, como quilombolas, ciganos, índios, pessoas em privação de liberdade. (SDH/PR, 2014, p. 2)

Seu funcionamento é ininterrupto, durante 24 horas, em todos os dias da semana, inclusive domingos e feriados. As denúncias podem ser feitas por meio de ligações de qualquer telefone fixo ou móvel para o número 100, ou emitidas virtualmente para o *e-mail* disque100@sdh.gov.br. Tem abrangência internacional através de ligação paga para o número 55 61 3212 8400. O serviço oferece garantia de preservação da identidade do denunciante.

⁶⁸ Uma sistematização importante sobre o disque 100 e que inclui o debate sobre as diferenças com as “helplines” está na publicação “Quebrando o silêncio: disque 100 - Estudo sobre a denúncia de violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil”, organizado por Sônia M. Gomes Sousa, Maria Ignez Costa Moreira. – Brasília: Secretaria de Direitos Humanos - SDH/PR; Goiânia: Cãnone Editorial, 2013.

O Disque 100 hoje atende denúncias de qualquer tipo de violação de direitos humanos, contudo, nesta pesquisa, nos deteremos na análise do atendimento às violações contra crianças e adolescentes.

Para realizar a denúncia são necessárias informações como nome, endereço e forma de localização da vítima, a situação a ser denunciada e o/a autor/a da violência. Os atendentes são capacitados para buscar outros dados que possam contribuir com a apuração da denúncia, como há quanto tempo e com que frequência a violência acontece, em que horário e local, situação atual da vítima, órgão que já foi acionado. São informações indispensáveis o nome e endereço da vítima, o tipo de violência sofrida e o responsável pela agressão. Sem estas não é possível realizar o encaminhamento da denúncia aos órgãos de proteção.

No que se refere ao fluxo percorrido pela denúncia, uma vez que é recebida pela central telefônica, ela é remetida aos estados, principalmente em dois momentos. No primeiro, para ação direta na situação, ela é encaminhada para o Conselho Tutelar e para a Polícia Civil. Há casos em que são acionados imediatamente os serviços de emergência policial 190 ou outro similar, dada a urgência expressa no relato de alguma violência que está acontecendo no exato instante da denúncia. A SDH prevê que este primeiro momento seja executado em até “24 horas, respeitando a competência e as atribuições específicas, porém priorizando qual órgão intervirá de forma imediata no rompimento do ciclo de violência e proteção da vítima” (SDH, 2014, p. 3).

No segundo, o fluxo atual prevê o encaminhamento de 100% das denúncias de cada estado para o Ministério Público estadual, prioritariamente para o Centro de Apoio às Promotorias de Infância e Juventude, que são órgãos presentes em todos os Ministérios Públicos estaduais do Brasil. Este encaminhamento foi pactuado por meio de Termo de Compromisso Operacional assinado pela Secretaria de Direitos Humanos com cada um dos Ministérios Públicos. Como explicitado na publicação da SDH sobre o Disque 100:

Todas as denúncias são encaminhadas/comunicadas ao Conselho Tutelar, conforme Art. 13 do Estatuto da Criança e do Adolescente, para aplicação das medidas de proteção, e ao Ministério Público Estadual, para monitoramento das providências tomadas, conforme Art. 201 do Estatuto. (BRASIL, 2009, p. 37)

Em Pernambuco, o termo foi assinado em 17 de agosto de 2012, pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado, Aguinaldo Fenelon. Neste documento, foi definido como atribuição do Ministério Público, entre outras, o recebimento das denúncias por um órgão da administração do Ministério Público de Pernambuco (MPPE) e o envio para as respectivas

Promotorias de Justiça, com o objetivo de fiscalizar a ação dos órgãos de proteção que integrem o SGD.

Este segundo momento tem fomentado a atuação de alguns Ministérios Públicos na melhoria do fluxo local na apuração e providências para a proteção das vítimas e a responsabilização dos agressores. Foram identificadas ações neste sentido no estado do Maranhão, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Paraíba e Acre, entre outros. Em abril de 2014, o MPPE, através do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Infância e Juventude (CAOPIJ), realizou debate junto aos Promotores de Justiça da Infância e da Juventude sobre a qualificação da intervenção, monitoramento e fiscalização do fluxo das denúncias.

Entretanto, mesmo com a relevância das iniciativas de aprimoramento do fluxo de encaminhamento e fiscalização, as perspectivas para efetiva apuração das denúncias e proteção das crianças e adolescentes em situação de violência remetem não só à capacidade de receber e encaminhar denúncias, mas, sobretudo, à capacidade das políticas de proteção social disponíveis nos estados e, principalmente, nos municípios em responder a essa demanda.

Ressaltamos então que o Disque 100, para alcançar seus objetivos de uma rede interinstitucional e intersetorial instalada no município, demanda um número suficiente de profissionais, uma estrutura adequada nos conselhos tutelares e nas delegacias, e programas na área de saúde, assistência social, educação, esportes, justiça, entre outros – todos necessários para os encaminhamentos de acordo com cada situação.

O Quadro abaixo demonstra os principais elementos de estrutura e do funcionamento do Disque 100.

Quadro 6 – Resumo dos principais tópicos que estruturam o Disque Direitos Humanos – Disque 100

<p>O que é o Disque 100</p>	<p>“É um serviço de utilidade pública da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), vinculado à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, destinado a receber demandas relativas a violações de Direitos Humanos, em especial as que atingem populações com vulnerabilidade acrescida, como Crianças e Adolescentes, Pessoas Idosas, Pessoas com Deficiência, LGBT, Pessoas em Situação de Rua e Outros, como quilombolas, ciganos, índios, pessoas em privação de liberdade.</p> <p>O serviço inclui ainda a disseminação de informações sobre direitos humanos e</p>
-----------------------------	--

	<p>orientações acerca de ações, programas, campanhas e de serviços de atendimento, proteção, defesa e responsabilização em Direitos Humanos disponíveis no âmbito Federal, Estadual e Municipal”</p> <p>Fonte: site da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos⁶⁹</p>
Objetivo	<p>“Estabelecer um canal de comunicação da sociedade civil para recepção de denúncias de violência contra crianças e adolescentes, procurando interromper a situação revelada, com medidas de proteção e responsabilização que possam, de fato, garantir a dignidade da pessoa atendida e sistematizar dados que possam subsidiar a formação de políticas públicas” (BRASIL, 2009, 13)</p>
Organização e encaminhamento da denúncia	<p>“As denúncias recebidas através de uma Central de Atendimento (<i>Call Center</i>) são analisadas e encaminhadas aos órgãos de proteção, defesa e responsabilização em direitos humanos no prazo de 24 horas, respeitando a competência e as atribuições específicas, porém priorizando qual órgão intervirá de forma imediata no rompimento do ciclo de violência”</p> <p>Fonte: site da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos</p>
Estrutura de Gestão do Disque 100	<p>O Disque 100 possui uma estrutura de gestão tripartite, definindo responsabilidades para três instâncias. São elas: uma instância governamental, a SDH; uma instância privada, a Petrobrás; e uma instância não governamental, o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Criança e Adolescente (CECRIA)⁷⁰.</p> <p>A SDH coordena e supervisiona o Serviço do Disque 100, disponibiliza estrutura física, quadro técnico, capacita equipe e aporta recursos financeiros.</p> <p>A Petrobrás apoia financeiramente, aprova as bases de referência do projeto, realiza assessoria e acompanhamento da execução técnica, física e financeira do projeto.</p> <p>O CECRIA assessora tecnicamente e realiza supervisão das fases de execução do</p>

⁶⁹ Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/disque-direitos-humanos/disque-direitos-humanos>. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

⁷⁰ O Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Criança e Adolescente (Cecria) é uma organização não governamental criada em 1993, sediada em Brasília e que vem desde sua criação participando ativamente das ações de luta pelos direitos de crianças e adolescentes. Entre seus fundadores estão Maria Lúcia Leal, Vicente de Paula Faleiros e Neide Castanha, referências para o entendimento da violência contra a criança e o adolescente.

	serviço. Participa da seleção e capacitação e supervisão da equipe. (SOUZA; MOREIRA, 2013)
Níveis de operacionalização do serviço	O serviço funciona a partir de três níveis de operacionalização: 1º - Central de atendimento das denúncias 2º - Encaminhamento das denúncias 3º - Monitoramento das denúncias (ANDRADE, 2012) ⁷¹
Protocolo de acompanhamento da denúncia	Desde 2006, o denunciante recebe um protocolo referente à sua denúncia para que possa acompanhá-la por meio de ligações posteriores ao serviço. (SOUZA; MOREIRA, 2013)
Cuidados dirigidos a denúncias urgentes	Algumas denúncias são classificadas como “urgentes” e encaminhadas diretamente às autoridades. Entre elas, estão denúncias de: risco de vida, privação de liberdade/cárcere privado ou escravidão, crueldade ou tortura, flagrante, organização criminosa. No caso de denúncias envolvendo autoridades, estas são encaminhadas diretamente ao Ministério Público, sem seguir o fluxo padrão das denúncias.
Resposta sobre os encaminhamentos	Após o envio ao município, a denúncia no Disque 100 segue para o departamento de monitoramento. No formulário das denúncias há o link para uma página na internet que cadastra, via sistema informatizado, as respostas acerca das providências tomadas para cessar a violência, proteger a vítima e responsabilizar o(a) autor(a), que devem retornar ao sistema do Disque 100 através deste link. Na publicação de sistematização do serviço, há a expectativa de que as respostas sejam encaminhadas até 60 dias após o recebimento da

⁷¹ Durante a pesquisa bibliográfica, encontramos nos “Periódicos Capes”, o registro da dissertação de mestrado de Vinícius Novais Gonçalves de Andrade, com o título: As falas dos atendentes do Disque 100 sobre a escuta das denúncias de abuso sexual contra crianças e adolescentes. Foi única dissertação especificamente dirigida a análise do Disque 100 que identificamos. Em muitos outros, o Disque 100 é utilizado como banco de dados, mas não como objeto do estudo. Entramos em contato com o autor que, gentilmente, enviou pdf de sua produção e de outra produção mais recente e já citada.

	denúncia pelo o município.
--	----------------------------

Fonte: Publicação de sistematização do Disque 100. SDH (2009)

Estes são os principais aspectos para o entendimento da organização e do funcionamento do Disque 100. As referências utilizadas podem ser acessadas para aprofundamento de questões não trabalhadas neste estudo. Consideramos importante apresentar alguns dos debates concernentes aos limites e desafios do Disque 100.

A efetiva proteção das crianças e adolescentes acionada após a denúncia ao Disque 100 está diretamente relacionada à proteção social disponível em sua localidade, que por sua vez está atrelada ao padrão de proteção social desenvolvido no país. O serviço tem o potencial de acionar as redes de proteção e também explicitar demandas das populações infanto-juvenis. Contudo, sua capacidade concreta de quebrar os ciclos de violência, proteger as crianças e responsabilizar os agressores são seus maiores limites, uma vez que está atrelada a dimensões mais amplas das políticas socioeconômicas e dependentes do modelo de cidadania existente no local.

Um exemplo disto é o fato de que o maior tipo de violência denunciado pelo disque 100 é a negligência. Em Pernambuco, em 2013, foram 3.798 denúncias de negligência praticada contra criança e adolescente. Ela é um tipo de violência que recebe grande influência das condições de vida presentes na família, e em muitos casos demanda o acompanhamento das famílias por um determinado período, através de equipamentos sociais e serviços (creches, escolas em tempo integral, espaços de esporte, lazer, complemento educacional, Centro de Referência Especializado da Assistência Social e Unidade de Saúde da Família).

Os municípios vivem em geral as condições possíveis no atual contexto de neoliberalismo com direcionamentos neodesenvolvimentistas, tal como analisamos anteriormente. Contexto de perda de direitos sociais e trabalhistas, e políticas públicas fundamentadas na universalidade, mas concretizadas a partir de territórios e condicionalidades.

O estudo de Souza (2013), através de grupos focais realizados com teleatendentes e monitores do Disque 100, ressalta três críticas ao serviço. A primeira delas refere-se ao sentimento de impotência ocasionado pelo atendimento diário das denúncias sem a condição de poder dar garantia de que as providências serão tomadas.

Os pesquisadores identificaram ainda alta rotatividade dos profissionais que atuam na Central de Atendimento, cujo trabalho é de difícil adaptação devido aos sentimentos presentes no exercício da função, como impotência, raiva, preocupação, memória de violências vividas na infância dos profissionais, etc. Mesmo com a estratégia de suporte psicológico semanal aos atendentes, muitos não conseguem se adaptar.

A segunda crítica fala da desarticulação da rede de proteção, o que implica em “morosidade na tomada de providências” (SOUZA; MOREIRA, 2013, p. 153). A terceira, diz respeito ao baixo retorno dos órgãos competentes acerca das providências tomadas. Segundo os profissionais, “muitas vezes, é o próprio denunciante que liga para informar que o processo foi bem encaminhado... ou para reclamar de que nada foi feito e denunciar que a violência continua” (p.153).

Outro elemento aportado pelos profissionais é a discordância da comparação dos teleatendentes com os atendentes de telemarketing. Para eles, os profissionais do Disque 100 não vendem produtos, atendem pessoas e necessitam se preparar para a escuta especializada, que pode ser dirigida para vítimas, familiares, testemunhas de violências ou o/a próprio agressor/a. Desta forma, a Central de Atendimento é um serviço que exige processos sistemáticos de monitoramento das operações, acompanhamento dos profissionais e capacitações constantes.

4 A CONTRIBUIÇÃO DO DISQUE 100 PARA A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ANÁLISE DAS SINGULARIDADES NO MUNICÍPIO DE OLINDA

“Os resultados evidenciam que, diante das dificuldades para atuação em rede, faz necessário: romper com a lógica do trabalho setorizado e verticalizado; promover o exercício constante de comunicação e troca de informações; capacitar permanentemente profissionais e pessoas que se envolvem na rede; incorporar a família nas ações de proteção e de prevenção e promover a participação de amplos setores sociais.”

(Maria Cecília Minayo)

Neste capítulo, apresentamos os dados e as informações sobre as singularidades do Disque 100 em Olinda e os resultados da pesquisa. Os dados coletados no município foram analisados e articulados com os dados nacionais, e sua leitura foi subsidiada pelas concepções teóricas apresentadas nos capítulos anteriores. Esta etapa deve revelar importantes aspectos para compreensão da dinâmica do Disque 100 e a percepção de suas potencialidades, limites e tendências para proteção social de crianças e adolescentes em situação de violência.

Começaremos com a caracterização do município de Olinda, situando o lócus de nossa pesquisa com aspectos demográficos, culturais, políticos e capacidades de proteção social instalada. Em seguida, partimos para a análise dos formulários de 38 denúncias que retratam situações que acontecem em Olinda, para, por fim, expor as falas de seus principais operadores acerca do funcionamento do serviço, da dinâmica, capacidade e efetividade da proteção desenvolvida no município.

Chegamos assim à exposição dos resultados da pesquisa com o alcance de seus objetivos⁷² e a averiguação de nossa hipótese. Compreendemos que esta etapa expositiva deve ser orientada pela síntese e objetividade, com a seleção dos dados pertinentes à dissertação. Os instrumentos utilizados para coleta e tratamento dos dados encontram-se nos apêndices.

4.1 Caracterização do município de Olinda

⁷² Os objetivos foram: “Conhecer e analisar o perfil das denúncias e identificar os fluxos estabelecidos entre as instituições envolvidas com o serviço”; “Identificar e analisar os potenciais, os limites e as tendências do Disque 100 para a efetividade da proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência.”

Olinda é um município de grande porte⁷³, situado na Região Metropolitana do Recife e cidade vizinha da capital pernambucana. Possui uma população aproximada de 400.000 habitantes e se posiciona como o município de maior densidade demográfica do estado e a quinta⁷⁴ maior densidade demográfica do país.

Na política, a cidade está na quarta gestão do PCdoB, Partido Comunista do Brasil, com duas gestões de Luciana Santos de 2000 a 2008, e atualmente no terceiro ano da segunda gestão de Renildo Calheiros (2009-2012 / 2013-2016). Possui 18 secretarias, das quais muitas têm, entre seus beneficiários diretos, crianças e adolescentes. Especialmente a Secretaria de Desenvolvimento Social, Cidadania e Direitos Humanos, que se divide em duas: Secretaria Executiva da Assistência Social e Secretaria Executiva da Mulher e dos Direitos Humanos.

A primeira tem como responsabilidade: a) promover ações socioassistenciais de proteção social básica e de proteção social especial de média e alta complexidade; b) assegurar à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social os serviços de proteção, prevenção e vigilância; c) gerir os recursos do Fundo de Assistência Social, nos termos da legislação municipal; d) assegurar a manutenção e funcionamento dos Conselhos Municipais de Assistência Social, de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Tutelares e de outros que vierem a se formar, relacionados com a questão social.⁷⁵

A segunda Secretaria Executiva é responsável por ações destinadas à promoção de direitos das mulheres e combate à discriminação e violação de direitos humanos de grupos mais expostos, como o segmento LGBT, mulheres, negros e negras, pessoas com deficiência, idosos e idosas; e por assegurar o funcionamento dos Conselhos de Direitos do idoso, da mulher e do Conselho Municipal de Direitos Humanos.

A densidade demográfica é composta pela população pobre que vive aglomerada nos bairros periféricos da cidade. Estes territórios são marcados pelas vias estreitas, muitas ainda de barro, baixa presença dos serviços públicos e, quando disponíveis, carecem, em sua maioria, de estrutura adequada, pessoal suficiente, material de trabalho, equipamentos, etc. O serviço de água, por exemplo, tem uma cobertura, segundo o IPEA, que cresceu no quantitativo de domicílios com água encanada, passando de 77,33%, em 1991, para 87%, em 2000 e 97,33%, em 2010. No entanto, a população convive com situações de vazamentos,

⁷³ Designação da NOB/SUAS que classifica os municípios de acordo com sua população em: pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte, grande porte e porte metropolitano. O Grande porte refere-se à população entre 100.000 e 900.000 habitantes.

⁷⁴ Dados da prefeitura de Olinda. Disponível em: <http://www.olinda.pe.gov.br/a-cidade/olinda-em-dados> Acesso em 05 mar. 2015.

⁷⁵ Prefeitura de Olinda. Disponível em <http://www.olinda.pe.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-de-desenvolvimento-social-cidadania-e-direitos-humanos>. Acesso em 01 mar. 2015.

falta de água, água fraca nas torneiras, etc.

Segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Urbano no Brasil⁷⁶, o IDH do município vem crescendo nos últimos anos: 0,561 em 1991; 0,648 em 2000; 0,735 em 2010. O relatório, entretanto, não demonstra o IDHAD para o município. Lembremos o que vimos no primeiro capítulo, o qual apontou que o IDHAD do Brasil faria o país passar do 79º para o 95º lugar no Relatório Global de IDH, que analisa a situação de 187 países. No caso do Brasil, o IDHAD cai para 0,542.

Em Olinda, o Índice de Desenvolvimento Humano é considerado alto, mas efetivamente esconde uma alta concentração de renda e, por consequência, uma alta desigualdade. Isto vai ficar mais evidente com a apresentação das informações sobre a renda das famílias. O Atlas oferece uma série de dados sistematizados por município e que expressam a situação com relação aos principais indicadores sociais.

Como nos expressa o índice de Gini de Olinda, que teve leve alteração nos últimos 20 anos, com 0,60 em 1991, 0,59 dez anos depois (2000), e em 2010 baixou apenas 0,4 pontos, ficando com 0,55, evidenciando a alteração lenta do padrão de desigualdade.

No geral, o relatório apresenta o município de forma positiva, apontando crescimento na maioria dos indicadores. O número de crianças e adolescentes em Olinda é de 101.898, o que representa 26,82% da população. Entre o total da população infanto-juvenil, destacamos que aquela entre zero e 11 anos é de 64.797, representando 63,59%. Já a população adolescente é de 37.101, somando 36,40% desse segmento. Este dado indica a existência de maior demanda por políticas sociais destinadas à população de zero a 11 anos.

No campo da educação, consideramos alarmante a informação de que, em 2010, 47% das crianças até 5 anos não tinham acesso à educação infantil, em desacordo com o que determina o art. 208 da Constituição Federal, que expressa a obrigatoriedade da educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 anos, a ser ofertado pelo Estado (BRASIL, 1988).

No que se refere à renda, em 2010, 73,75% das pessoas ocupadas ganhavam até dois salários mínimos por mês. Com relação à vulnerabilidade social, 36,97% da população estavam vulneráveis à pobreza e 15,12% da população entre 15 e 24 anos não estudavam nem trabalhavam. Ainda que todos esses dados fossem maiores nos anos anteriores, seus valores permanecem expressivos quanto às dificuldades nas condições de vida da população olindense.

⁷⁶ Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em 25 fev. 2015.

Corroboram as informações do Relatório do Programa Bolsa Família em Olinda, referente a agosto de 2014, e que indicam a abrangência do programa no município. Pelos dados do IBGE/PNUD/IPEA, em 2010, havia uma estimativa de 32.095 famílias pobres e 47.267 famílias de baixa renda⁷⁷. Em 2014, o PBF beneficiava 32.578 famílias, quase a totalidade da estimativa do IBGE.

Durante a realização da pesquisa, tomamos conhecimento da elaboração de um diagnóstico do município pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Olinda (COMDACO)⁷⁸. Nele, encontramos informações de grande pertinência para nossa pesquisa por apresentar o cenário atual dos temas de maior interesse, como o quantitativo de entidades de atenção à criança e ao adolescente, tipos de serviços públicos disponíveis, síntese dos serviços de saúde, educação, segurança pública, ONGs. Apresenta ainda alguns dados referentes ao período 2012/2013, com número de casos atendidos em diferentes órgãos.

Foi particularmente importante o item sobre os órgãos de atendimento à criança e ao adolescente no município, pois nos possibilitou uma visão da implantação do Sistema de Garantias de Direitos em Olinda, como veremos a seguir através dos três eixos:

1 - EIXO DA PROMOÇÃO

- **Rede de Educação Básica**

O município conta com 242 escolas, sendo 67 municipais, 134 privadas e 41 estaduais. A matrícula total para os diversos níveis de ensino chega a 79.909, da qual 22,00% são oferecidas pela rede municipal. Para o ensino fundamental, o total é 53.682, com 27,1% da rede municipal.⁷⁹

- **Sistema Único de Saúde Municipal**

Olinda dispõe, no que se refere à Atenção Básica, de 59 Equipes de Saúde da família, 29 Equipes de Saúde Bucal, 1 Centro de Saúde, 5 Núcleos de Apoio à Saúde da Família, 422 Agentes Comunitários de Saúde, 193 Agentes de Combate às Endemias, 8 Agentes Redutores de Danos; Rede Complementar – 2 Clínicas de Radioimagem, 2 Clínicas de oftalmologia, 2 Laboratórios de Análises Clínicas, 1 Clínica de Neurologia, 1 Clínica Cardiológica; à Rede

⁷⁷ Segundo as definições do CadÚnico, do Ministério do desenvolvimento e Combate à Fome, família de baixa renda é aquela com renda familiar mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos. Já as famílias pobres são aquelas com renda mensal de até R\$ 120,00 por pessoa da família. Nem todas as famílias cadastradas têm direito ao Bolsa Família, uma vez que o PBF é destinado ao atendimento das famílias pobres. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-controlesocial/Informe,P2016.pdf>, pagespeed.ce.yS9FCXQQIN.pdf Acesso em 1º de mar de 2015.

⁷⁸ O documento foi disponibilizado ainda na versão preliminar. É intitulado: Identificação dos problemas e violações que atingem as crianças e adolescentes e da situação do sistema de garantias de direitos no município

⁷⁹ Dados Plano Plurianual de Olinda (2013-2017).

Hospitalar, 1 Hospital Filantrópico (Tricentenário), 1 Hospital Psiquiátrico – Comunidade Terapêutica de Olinda; à Média Complexidade, 08 Policlínicas, 2 Serviços de Pronto Atendimento, 1 Unidade de Pronto Atendimento, 1 Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), 1 CAPS para tratamento de álcool e drogas (CAPS AD), 1 Centro de Reabilitação, 01 Laboratório Municipal, 1 Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, com 5 ambulâncias, 1 Centro de Especialidade Odontológica, 2 Farmácias Populares, 1 Laboratório de Água, 1 – Centro de Testagem e Aconselhamento (CTA) em DST/AIDS.⁸⁰

- **Sistema Único de Assistência Social no Município**

Na proteção básica, o município conta com 10 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), sendo um por Regiões Político-administrativas (RPA).

Na proteção especial, possui 1 Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) com o desenvolvimento de 5 programas, tendo cada um uma equipe específica: Serviço Especializado de Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência (Programa Olinda Alerta); Serviço de Atendimento aos Adolescentes em Cumprimento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Liberdade Assistida / Prestação de Serviço à Comunidade (LA/PSC); Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; 1 Centro de Referência para Infância e Adolescência (CRIA), para atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência sexual, com vivência de rua e uso de drogas; 1 unidade de Acolhimento Institucional de curto prazo (Casa da passagem e diagnóstico) com capacidade para 10 crianças e adolescentes, a qual, em novembro de 2014, estava com 23 acolhidos; 1 unidade de Acolhimento Institucional de médio e longo prazo (Casa de Acolhimento) com capacidade para 20 crianças e adolescentes.

- 6 instituições não-governamentais que realizam Proteção Social Especializada de média e alta complexidade: Axé de Kilú, Associação de Deficientes de Peixinhos e Associação Nossa Voz em Ação, Casa do Meu Pai, Coletivo Mulher Vida e REAVIVA.
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Olinda (Comdaco).
- Conselho Municipal de Assistência Social de Olinda (CMASO).

2 - EIXO DA DEFESA E RESPONSABILIZAÇÃO

⁸⁰ Dados Plano Plurianual de Olinda (2013-2017).

- Conselhos tutelares: Olinda possui dois conselhos tutelares, como 10 conselheiros, cuja atuação é dividida entre as dez RPA. O relatório indica que o atendimento do Conselho Tutelar da região I é três vezes maior que o da região II.
- Polícia: o município conta com uma unidade de Departamento de Polícia da Criança e do Adolescente (DPCA), localizada no município de Paulista, mas com previsão de atendimento de crianças e adolescentes de Olinda⁸¹.
- Poder Judiciário: possui uma Vara de Infância e Juventude com uma juíza titular, sem juiz substituto, e direcionada ao atendimento de crimes contra crianças e adolescentes e atos infracionais de adolescentes.
- Ministério Público: conta com duas Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania com atribuição nas áreas de promoção e defesa dos direitos da infância e da juventude.
- Defensoria Pública: o município possui uma unidade da Defensoria Pública para atendimento de toda a população.

3 - EIXO DO CONTROLE SOCIAL

Há ONGs que desenvolvem projetos no eixo do controle social, participando dos Conselhos de Direitos do município e do estado, mas não identificamos espaços de articulação, como Fóruns e Redes dirigidos aos Direitos de Crianças e Adolescentes.

O município possui o Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual, revisado em 2011. O documento atual tem vigência de 2012 a 2017. A sua elaboração foi realizada em diálogo com representantes da sociedade civil e apresenta metas, ações, prazo, responsáveis e parceiros, possibilitando o monitoramento de sua implementação. Até o momento não localizamos informações sobre a realização de algum monitoramento do plano após o seu lançamento.

Em todos os eixos, foram propostas metas e ações exequíveis, algumas com execução dependente mais de articulações interinstitucionais do que de recursos financeiros. Destacamos as ações de maior expressão para nosso objeto de pesquisa, como a criação de pelo menos mais um CREAS, com prazo de 2013 a 2017; a elaboração do fluxo de notificação e encaminhamento para os casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, com prazo para 2013; a criação de mais dois conselhos tutelares, com prazo para 2014; a gestão feita junto ao Tribunal de Justiça de Pernambuco para a implantação da

⁸¹ O DPCA estava previsto para ser criado no município de Olinda, contudo a Secretaria de Defesa Social de Pernambuco definiu pela instalação do serviço em Paulista sob a justificativa de que havia um local com capacidade para novas unidades em funcionamento no centro de Paulista, o que seria mais conveniente para a administração pública.

Vara privativa dos crimes contra criança e adolescente, com sala de depoimento especial, com prazo para 2015, entre outras.

Aparentemente, o Plano constitui um documento em condições de orientar o planejamento municipal nas ações e ampliações de serviços e programas visando à proteção de crianças e adolescentes em situação de violência sexual. Os avanços que sejam alcançados neste campo servem para a retaguarda ou a prevenção de outras violências.

Após a leitura do Plano, passamos ao Plano Plurianual (PPA) do município, com vigência de 2014 a 2017, o qual foi elaborado dois anos após o lançamento do Plano de Enfrentamento buscar informações sobre os recursos destinados à criança e ao adolescente neste documento. O PPA do município de Olinda é Lei municipal 5.852/2013, aprovada na Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito Renildo Calheiros. Este Plano tem como visão, “Olinda para ser uma cidade com desenvolvimento inclusivo, com qualidade urbana e ambiental e agradável de se viver” (OLINDA, 2013, p. 3)

Dentre as ações, destacamos a de “oferecer assistência social às camadas carentes da população, com atenção especial à criança e ao adolescente, pessoas com deficiência e idosos” (OLINDA, 2013, p. 34). Nela estão as principais previsões com relação à proteção social especial. Não foi contemplada, em meio às prioridades, a criação de mais um CREAS, nem mais um Conselho Tutelar, nem mais um CAPS, o que poderia ser uma unidade destinada ao atendimento da população infanto-juvenil. O que prevalece neste item do PPA é o “manter” ações já em execução. Não há perspectivas de novas unidades para atendimento de crianças e adolescentes.

O que podemos observar é que no campo da proteção social de crianças e adolescentes, o que prepondera é dar continuidade sem avanços no quantitativo de serviços disponíveis. Consideramos de forma positiva o fato de estar prevista a manutenção dessas unidades, o que significa que não há a intenção explícita de reduzir a rede de atendimento já implantada.

É possível notar que o município possui os principais serviços de proteção social às crianças e aos adolescentes em situação de violência, mas que estes são insuficientes diante de uma população de 400.000 habitantes. Vimos o exemplo da Casa de Passagem, com número de crianças e adolescentes acolhidos acima do dobro de sua capacidade, e o Conselho Tutelar I atendendo uma população bem maior que o Conselho Tutelar II. A Vara de Crimes atende todas as demandas e só há uma Promotoria de Justiça em Defesa da Cidadania com atribuição na área de infância e juventude.

O município cresce em vários indicadores e tem um IDH considerado alto.

Identificamos um dado que indica relação com os dados que vimos no Disque 100 (os quais detalharemos no próximo item), que foi a baixa inserção das crianças até os 5 anos de idade na rede pública de educação, ou seja, no serviço de creche e educação infantil. Veremos a seguir que há uma quantidade significativa de denúncias relativas a crianças entre 2 e 6 anos, situação que poderia ser minimizada através desses serviços.

4.2 O Perfil das denúncias do módulo criança e adolescente em Olinda – O que revelam os dados do Disque 100?

Damos continuidade à análise apresentando os dados sistematizados dos relatórios do sistema do Disque 100 referentes à sua dinâmica em nível nacional, estadual e municipal, o que nos possibilita estabelecer relações, respeitando as proporcionalidades entre a realidade local e a expressão das denúncias em nível nacional.

Solicitamos os relatórios ao serviço, o que nos foi respondido prontamente com dados comparativos de 2011, 2012 e 2013 e que revelou o panorama de utilização do dispositivo. Todos os dados foram filtrados a partir do módulo criança e adolescente, categoria que representa a demanda majoritária dos atendimentos.

Trabalhamos ainda com dados oriundos do relatório concernente ao 1º semestre de 2013 e, mais detalhadamente, analisamos 38 formulários de denúncia dos meses de maio e junho de 2013, o que possibilitou a apreensão da realidade do Disque 100 e da dinâmica da violência no município de Olinda, comprovando seu potencial como instrumento de leitura da realidade e análise da situação. Podemos observar as predominâncias no que diz respeito ao perfil das denúncias e das vítimas, autores, localização, relação vítima x autor de violência, os tipos de violência mais denunciados, demandas de proteção social que surgem com as denúncias, entre outras.

O que podemos observar acerca dos dados gerados pelo sistema é que o Disque 100 tem possibilitado oficializar demandas de violência vividas no ambiente doméstico, dificilmente denunciadas se não por um canal de fácil acesso e proteção do anonimato. Na maioria dos aspectos analisados, o município reproduz proporcionalmente a situação identificada no nível nacional. Isto demonstra a construção de um perfil específico de utilização do serviço que vem dando visibilidade a determinados tipos de problemas enfrentados pela infância em Olinda e no Brasil.

Numa visão geral sobre o perfil das denúncias, predominam as situações de violência contra crianças (zero a 11 anos) com frequência diária, e praticada por seus responsáveis,

majoritariamente pelas mães. Analisar o detalhamento das denúncias num determinado período fornece informações relevantes para pensar e planejar o agir local da proteção de crianças e adolescentes em situação de violência, tanto na dimensão preventiva, como na dimensão do atendimento direto e da defesa e responsabilização.

Isto acrescenta valor político ao serviço do Disque 100 por se estabelecer como instrumento que torna públicas as violências domésticas enraizadas no privado, que não se restringem às camadas pobres da população, mas que são mais difíceis de serem superadas ou evitadas quando emergem em contextos permeados pelas precárias condições de existência de sujeitos e famílias.

O perfil que identificamos revela a necessidade de maior proximidade das políticas de educação e assistência social como o fluxo responsável pela intervenção direta nas situações denunciadas.

Nesta análise, foram utilizados os seguintes documentos:

- Relatório comparativo referente às denúncias nos anos de 2011, 2012 e 2013, de todos os Módulos (crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, LGBT, no nível nacional).

- Relatório comparativo, Módulo Criança e Adolescente, referente aos anos de 2011, 2012 e 2013, no nível nacional.

- Relatório com denúncias de todos os Módulos, referente ao 1º semestre de 2013 no município de Olinda.

- 38 formulários de denúncias, Módulo Criança e Adolescente, dos meses de maio e junho de 2013 no município de Olinda.

Passamos então à exposição dos resultados, os quais dividimos em 14 temas complementares e que, articulados, expressam o cenário nacional e o perfil das denúncias no município de Olinda.

1 – Número de denúncias do Módulo Criança e Adolescentes.

2 – Denúncias por sexo das vítimas.

3 – Denúncias por faixa etária das vítimas.

4 – Denúncias por cor das vítimas.

5 – Denúncias por criança e adolescente com deficiência.

6 – Denúncias por tipo de violência.

7 - Denúncias por frequência de ocorrência da violência.

8 – Relação vítima x indicados/as como autores/as da violência.

9 – Familiar com quem a vítima mora.

- 10 – Denúncias por local de ocorrência.
 11 – Denúncias por localização nos bairros da cidade.
 12 – Adequação entre texto do denunciante e tipificação da violência pelo atendente.
 13 – Número de denúncias de um mesmo fato.
 14 – Número de respostas de denúncias.

Seguem então aos dados:

1 – Número de denúncias do Módulo Criança e Adolescentes

Tabela 1 – Percentual do módulo criança e adolescente em relação ao número de denúncias de todos os módulos			
Ano	Total de denúncias de todos os Módulos registradas pelo Disque 100	Total de denúncias do Módulo Criança e Adolescente	Percentual de denúncias do Módulo Criança e Adolescente em relação ao total de denúncia por ano
2011	96.451	82.117	85,14%
2012	168.690	130.029	77,08%
2013	182.880	124.079	67,85%

Fonte: SDH/PR. Relatório comparativo 2011, 2012, 2013 do Disque 100.

Tabela 1.1 – Número de denúncias, Módulo Crianças e Adolescentes como Vítimas			
Ano	2011	2012	2013
Brasil	82.117	130.029	124.079
Pernambuco		6.605	5.173
Olinda		373	308

Fonte: SDH/PR. Relatório comparativo 2011, 2012, 2013 do Disque 100.

Tabela 1.2 – Número de denúncias, Módulo Crianças e Adolescentes no município de Olinda - 1º semestre de 2013						
Meses	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun
Olinda	34	58	50	38	24	14

Fonte: SDH/PR. Relatório 1º semestre de 2013, Módulo Criança e Adolescente, Olinda-PE.

Podemos observar que crianças e adolescentes predominam em relação aos demais grupos citados como vítimas, configurando um total de 85,14% de todas as denúncias em 2011, 77,08% de todas as denúncias em 2012, e 67,85% em 2013. A cada ano há o acréscimo das denúncias dos outros módulos, tendência esperada, uma vez que em 2010 o sistema foi aberto para denúncias de outros segmentos.

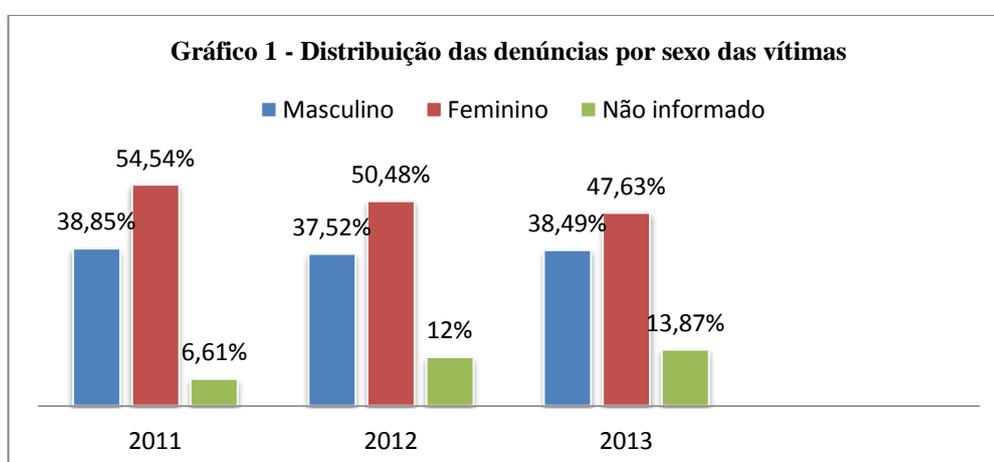
Observando o total de denúncias do módulo criança e adolescente, identifica-se uma diminuição na busca pelo Disque 100 no período, passando de 130.029 em 2012 para 124.079 em 2013.

Em 2013, ano escolhido para seleção das denúncias, houve um recuo no quantitativo de denúncias de violência contra crianças e adolescentes realizadas no serviço, tanto no nível nacional, como no nível estadual, que teve diminuição significativa de 21,58% de 2012 para 2013. Em 2012, foram 6.604 denúncias de violências contra crianças e adolescentes, e 5.179 denúncias em 2013.

Com relação ao município de Olinda, a situação segue a mesma tendência, uma vez que o Disque 100 recebeu 373 denúncias em 2012, e 300 em 2013. Especificamente no primeiro semestre de 2013, o município recebeu 218 denúncias, com média de 36,3 denúncias por mês. Fevereiro foi o mês de maior pico, com 58 notificações. Os meses analisados no estudo foram maio e junho de 2013, com 24 e 14 denúncias respectivamente, totalizando as 38 denúncias que integraram o corpus da pesquisa.

2 – Denúncias por sexo das vítimas

Brasil:



Fonte: SDH/PR. Relatório comparativo 2011, 2012, 2013 do Disque 100.

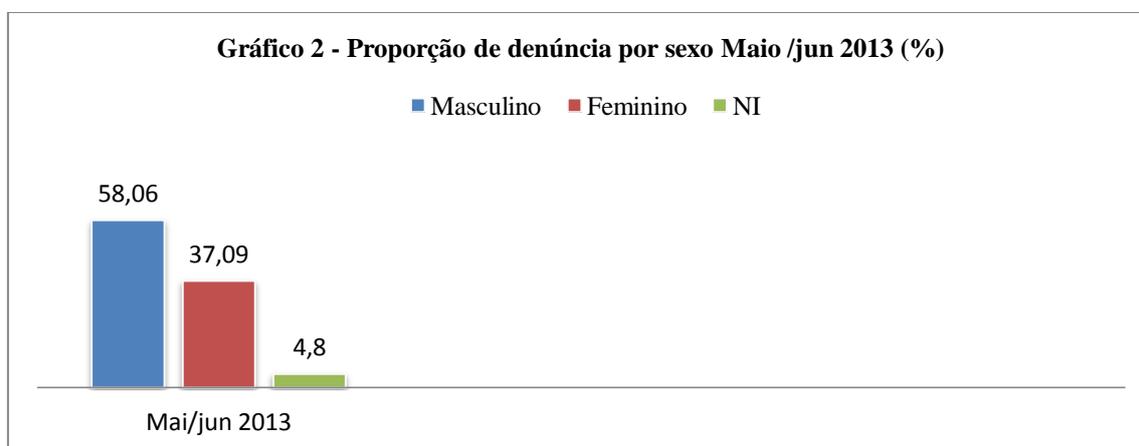
Quando classificadas por sexo, há a prevalência das denúncias que se referem às vítimas do sexo feminino. Em 2011, 54,54% delas diziam respeito a vítimas do sexo feminino, 50,48% em 2012, e 47,63% em 2013.

Identifica-se uma tendência de diminuição da proporção de vítimas do sexo feminino, mas a proporção que aumentou não foi a de vítimas do sexo masculino – o que houve foi o aumento das denúncias que não informaram o sexo da vítima. Em 2011, a proporção de não informados foi de 6,61%; em 2012 subiu para 12%, e em 2013 elevou-se para 13,87%.

Olinda:

Sexo	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Total geral	%
Feminino	24	45	37	25	9	12	152	42,58%
Masculino	19	37	35	28	20	9	148	41,46%
Não informado	8	16	12	12	8	1	57	15,97%
Total geral	51	98	84	65	37	22	357	100,00%

Fonte: SDH/PR. Relatório 1º semestre de 2013, Módulo Criança e Adolescente, Olinda-PE.



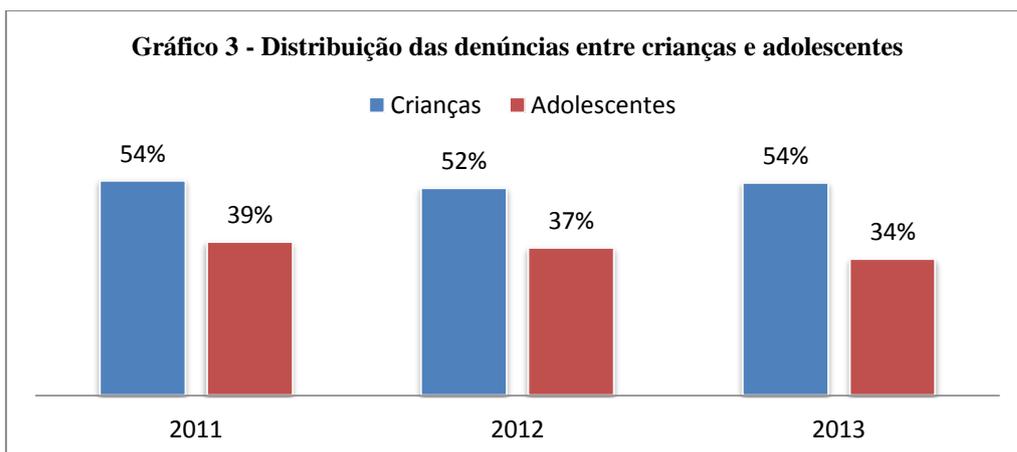
Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 - Olinda-PE.

Considerando a realidade do município de Olinda, o número de vítimas do sexo masculino foi de 58%, superando os dados do nível nacional e de outros estados e municípios, nos quais as vítimas do sexo feminino são predominantemente a maioria.

Em Olinda, nos meses de maio e junho de 2013, foi surpresa encontrar que 58,06% das denúncias referiam-se às vítimas do sexo masculino. Este dado aponta para a possibilidade de diminuição da lei do silêncio e da tolerância social à violência praticada contra os meninos. Contudo, para estabelecer conclusões sobre este movimento, seria necessário realizar estudos mais aprofundados acerca deste tópico, a fim de identificar possíveis justificativas e o padrão que ocorrerá nos próximos anos. Ressaltamos que, nos demais meses do 1º semestre de 2013 e no ano de 2012, esta situação não se reproduziu, sendo algo novo que não pode ser visto como uma tendência no perfil.

3 – Denúncias por faixa etária

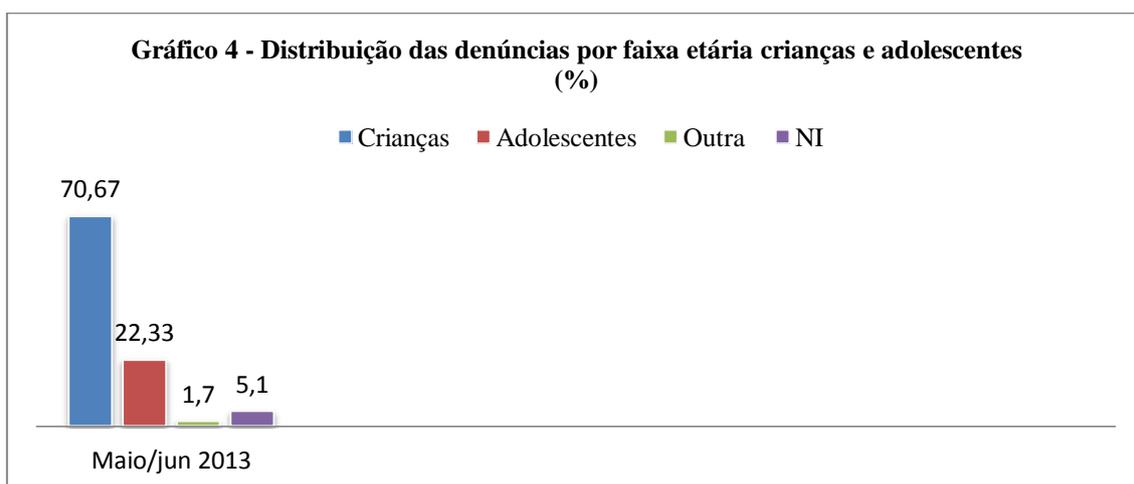
Brasil:



Fonte: SDH/PR. Relatório comparativo 2011, 2012, 2013 do Disque 100.

Quando observamos a dinâmica concernente à faixa etária, identificamos a predominância de denúncias de situações de violência envolvendo crianças, ou seja, entre 0 e 11 anos. Já os adolescentes, entre 12 e 17 anos, representam 34% em 2013 e 37% em 2012, configurando uma demanda significativa no perfil das denúncias no nível nacional.

Olinda



Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE.



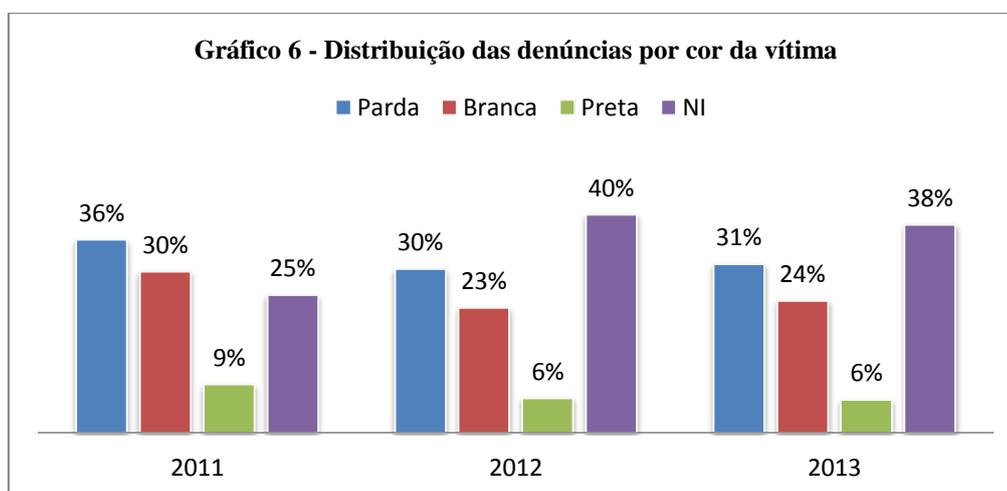
Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE.

Em Olinda, quando juntamos as faixas de 0 a 11 anos, chegamos a 71% das denúncias. A faixa etária de adolescente compreende 22% das vítimas. Ao detalhar esse quesito, a faixa entre zero e 6 anos e 7 e 11 anos possui percentuais elevados e semelhantes entre si, respectivamente, 34,47% e 36,2%. Já entre os adolescentes, a faixa entre 12 e 15 anos representa 15,51% de todas as denúncias, enquanto a de 16 e 17 anos apenas 6,8% do total de denúncias.

Este dado nos remete à hierarquia de poder e os pilares de dominação desenvolvidos por Saffioti (2004), uma vez que, quanto menores as crianças, mais expostas às situações de violência, ou seja, aos abusos de poder praticados por adultos/cuidadores. Cada faixa etária demanda políticas específicas de garantia de direitos e que devem ser ofertadas pelo Estado, especificamente no âmbito do município.

4 – Denúncias por cor:

Brasil:



Fonte: SDH/PR. Relatório comparativo 2011, 2012, 2013 do Disque 100.

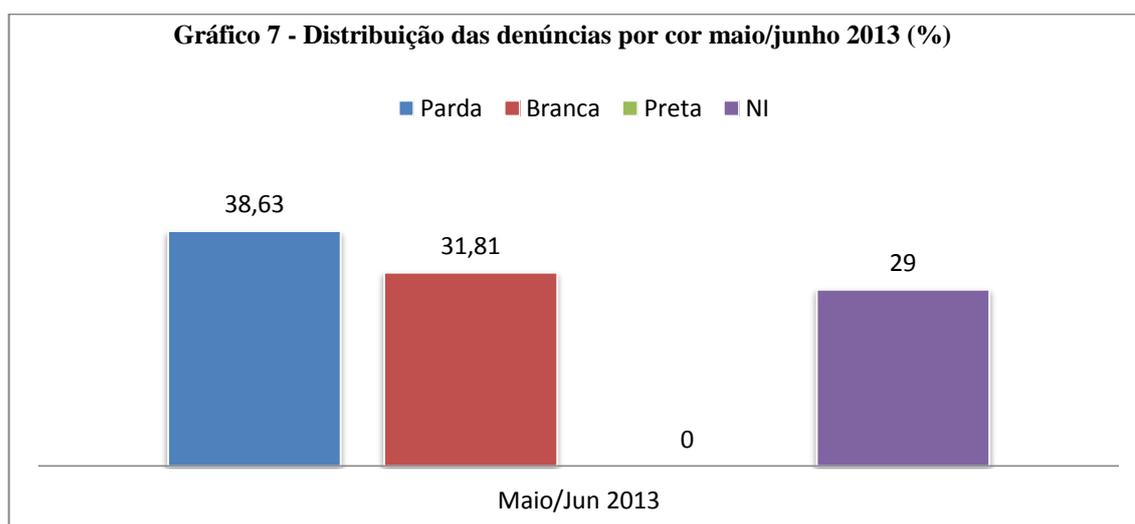
No quesito cor da vítima, encontramos uma situação que nos surpreendeu, tanto na realidade local como na realidade nacional. Como podemos observar no quadro acima, é baixíssimo o quantitativo de denúncias que se referem que as vítimas são de cor preta⁸². As cores parda e branca são até três vezes mais frequentes que a citação da cor preta. Também é bastante elevado o quantitativo de não informados, que chegou a 40% das denúncias em 2012 e 38% em 2013.

Olinda:

⁸² Utilizamos o termo “preta” por ter sido o termo identificado no Relatório Comparativo das Denúncias 2011, 2012, 2013 oriundos do Sistema de Registro das denúncias do Disque 100.

Cor/Raça	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Total geral	%
Branca	18	13	15	12	12	6	76	21,29%
Indígena		1					1	0,28%
Não informado	14	42	50	30	14	6	156	43,70%
Parda	15	39	16	20	11	10	111	31,09%
Preta	4	3	3	3			13	3,64%
Total geral	51	98	84	65	37	22	357	100,00%

Fonte: Fonte: SDH/PR. Relatório 1º semestre de 2013, modulo criança e adolescente, Olinda-PE



Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE.

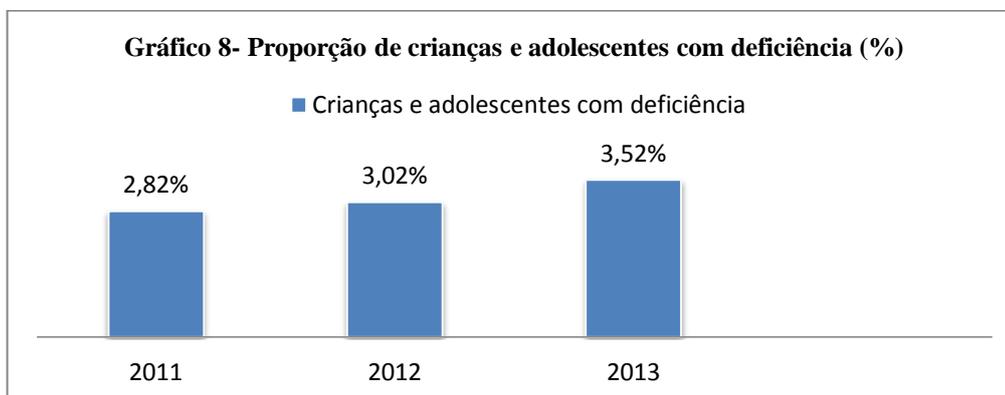
O percentual de vítimas identificadas pelos denunciadores como sendo de cor preta foi zero no período analisado. 32% das vítimas foram identificadas como de cor branca e 39%, de cor parda. O número de não informado ficou em 29% do total das denúncias.

Outro dado que nos trouxe estranhamento, apesar de seguir a tendência encontrada nos dados nacionais: em Olinda, neste período, não houve nenhuma indicação de que a vítima pertencia à cor preta. Podemos supor algumas razões para explicar esta informação, como a dificuldade da população de se identificar com o termo utilizado no serviço, que não fala da pessoa negra, e sim a opção disponível nos formulários de registro, cor preta, o que pode remeter o usuário a uma identificação de cor e, desta forma, encontrar dificuldade em identificar a criança ou adolescente que seja de cor preta.

A maior tolerância social às violências vividas pela população negra também pode ser uma hipótese, bem como a possibilidade de a população que acessa o serviço considerar que, sendo uma criança negra, o serviço não atuará com a mesma celeridade de quando se trata de uma criança branca ou parda. Estas questões dependem de estudos específicos para serem respondidas e podem camuflar aspectos importantes para o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes.

É importante ressaltar a reprodução da baixíssima identificação de vítimas da cor preta no nível nacional, estadual e nos demais meses do 1º semestre de 2013, em Olinda, o que indica a conformação de uma tendência na utilização do serviço.

5 – Denúncia por criança e adolescente com deficiência



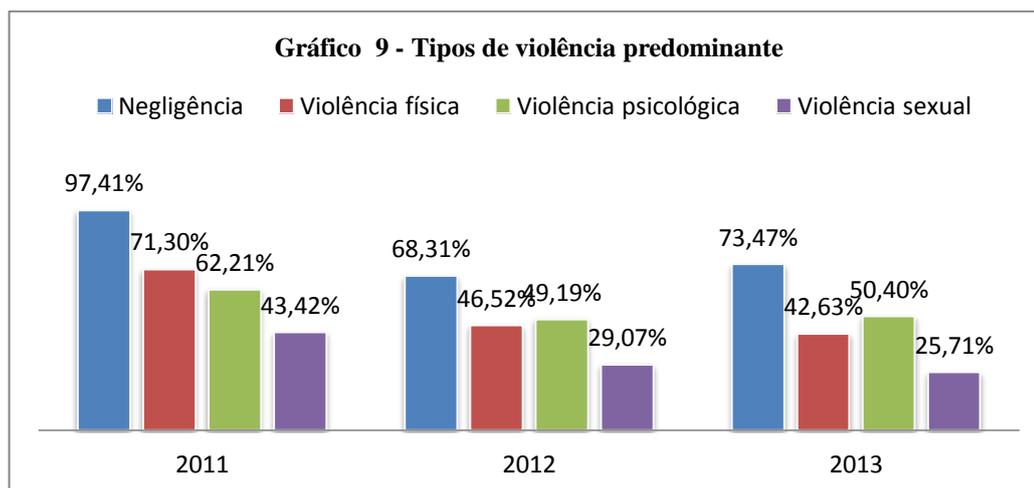
Fonte: SDH/PR. Relatório comparativo 2011, 2012, 2013 do Disque 100

No nível nacional é quase inexpressível a quantidade de denúncias que envolvem crianças e adolescentes com deficiência, não chegando a 4% do total de denúncia dos anos analisados.

Em Olinda, o quesito criança ou adolescente com deficiência também ficou ausente entre as vítimas indicadas nas denúncias nos meses de maio e junho de 2013. Em nossa perspectiva, isto é resultado dos processos de “invisibilidade” da pessoa com deficiência. Segundo Azevedo e Guerra (2001), ter algum tipo de deficiência é um fator que aumenta a vulnerabilidade à violência. Este indicador também se reproduz no nível nacional, com baixíssimos registros relativos às crianças ou adolescentes com deficiência. Em 2013, o Brasil teve 3,5% das denúncias cujas vítimas possuíam algum tipo de deficiência, maior que em 2011 e 2012.

6 – Denúncias por tipo de violência

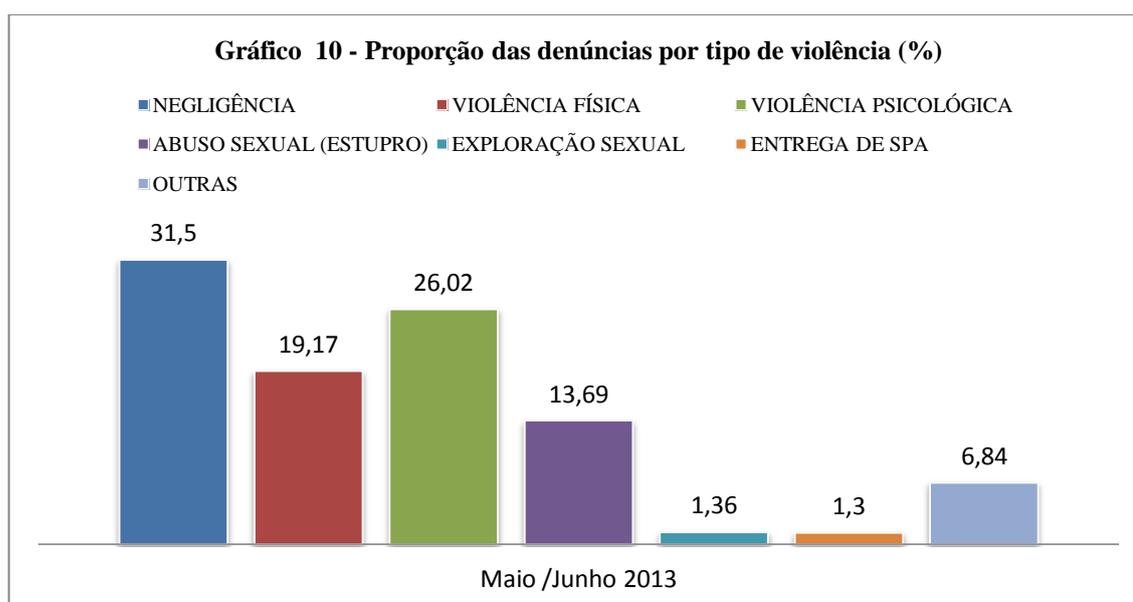
Brasil:



Fonte: SDH/PR. Relatório comparativo 2011, 2012, 2013 do Disque 100.

Com relação aos tipos de violência, é necessário esclarecer que uma mesma denúncia pode citar vários tipos de violência. O que podemos identificar quanto à tipologia, é que a negligência foi citada na maior parte em todos os anos. Em 2011, a negligência foi citada em 97,41% das denúncias; em 2012, citada em 68,31%; e, em 2013, citada em 73,47%. A violência física, a psicológica e a sexual também apresentam índices elevados nos três períodos.

Olinda:



Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE.

Também no município estudado, a violência com maior incidência foi a negligência, identificada em 31,5% das denúncias; a violência psicológica representa 26,02%, seguida da violência física, em 19,17% das denúncias. Para cada denúncia pode haver o registro de mais de um tipo de violência, como já observamos. O abuso sexual/estupro, como é denominado

nos relatórios do Disque 100, foi relatado em 13,69% das denúncias, ficando em 4º lugar no ranking dos tipos mais denunciados.

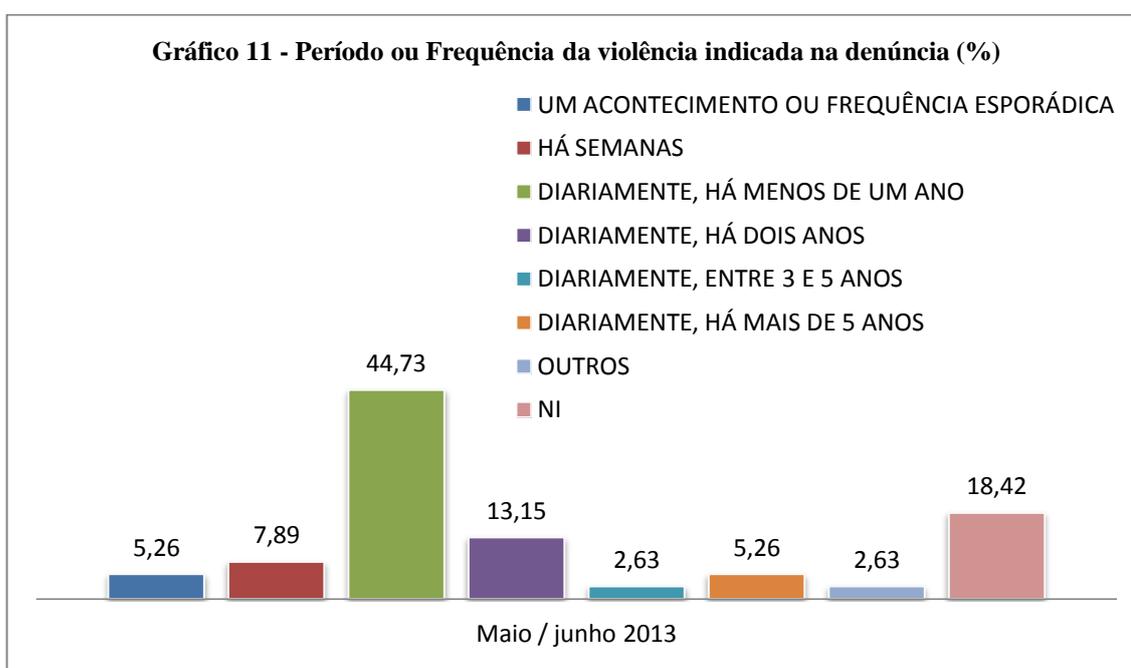
Percebe-se que esta articulação entre violência física, negligência e violência psicológica, agregando-se também à violência sexual, representa a dinâmica da violência presente nas relações domésticas e adultocêntricas, com os abusos e as transgressões de poder/dever de proteção da criança, praticados por seus responsáveis.

É importante aqui retornarmos ao debate acerca da negligência, tipo prevalente entre as denúncias do Disque 100, pode mascarar, como violência, situações oriundas da impossibilidade das condições objetivas das famílias de proverem as necessidades de seus filhos relativas à saúde, educação, higiene, supervisão, etc.

Podemos inferir que as violências denunciadas no Disque 100 são, em sua maioria, perpassadas pela violência estrutural, a qual relega as famílias às suas próprias condições de garantir o atendimento das necessidades básicas de suas crianças e adolescentes, sem o devido acesso às políticas setoriais com serviços de creche, pós-escola, alimentação adequada, moradia digna, saneamento básico, etc. Tal situação revela a omissão do Estado brasileiro no acesso do cidadão aos direitos fundamentais, como vimos nas análises dos indicadores de desenvolvimento humano no contexto nacional também do município de Olinda.

7 - Denúncia por frequência de ocorrência da violência

Olinda:



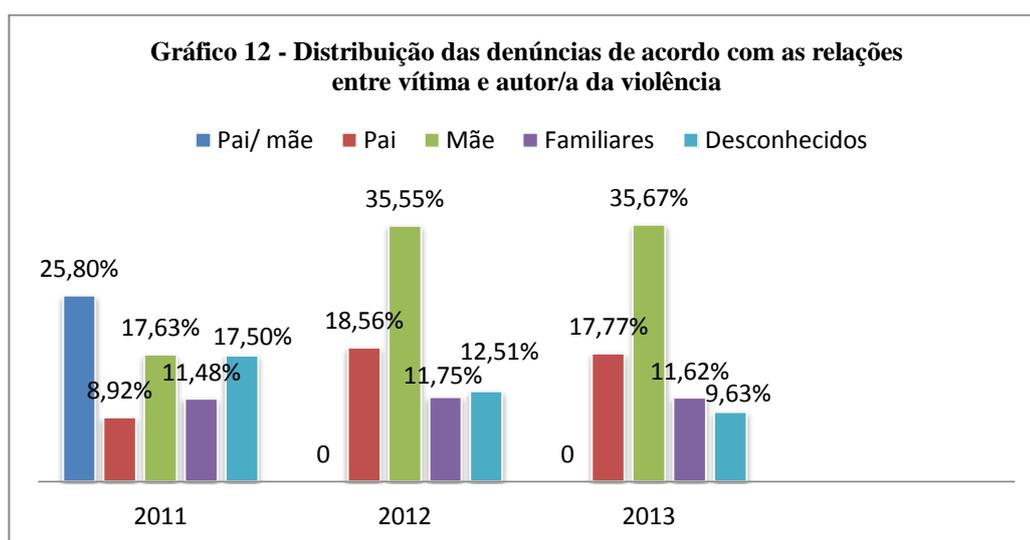
Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE

Como frequência da violência, são predominantes, com 44,73% das denúncias, situações que acontecem diariamente, há menos de um ano. Agrupando todas as denúncias que citaram “diariamente”, chegamos ao percentual de 65,77%. A frequência esporádica representa apenas 5,26% das situações denunciadas.

Os dados confirmam as análises da naturalização da violência contra crianças e adolescentes, mostrando que a sociedade tolera certo nível de violência, só realizando a denúncia quando considera que passou do limite do que tolerado tacitamente.

8 – Relação vítima x indicados/as como autores/as da violência

Brasil:

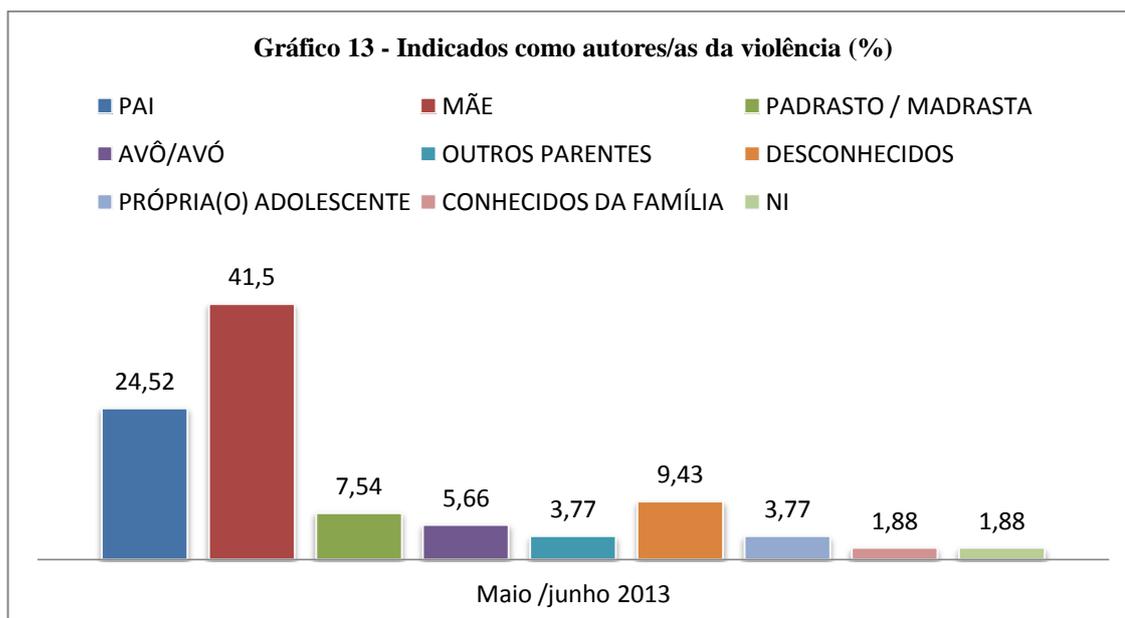


Fonte: SDH/PR. Relatório comparativo 2011, 2012, 2013 do Disque 100.

Na relação entre os/as autores/as da violência e a/as vítimas fica, evidente a prática da violência por aqueles que são responsáveis pela criança ou adolescente. A mãe aparece em primeiro lugar, seguida do pai e outros familiares.

Observa-se no quadro que, nos períodos de 2012 e 2013, sai a classificação “pai/mãe”, presente em 2011. Nestes anos, observa-se alta expressiva na indicação da mãe como responsável pela violência.

Olinda:



Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE

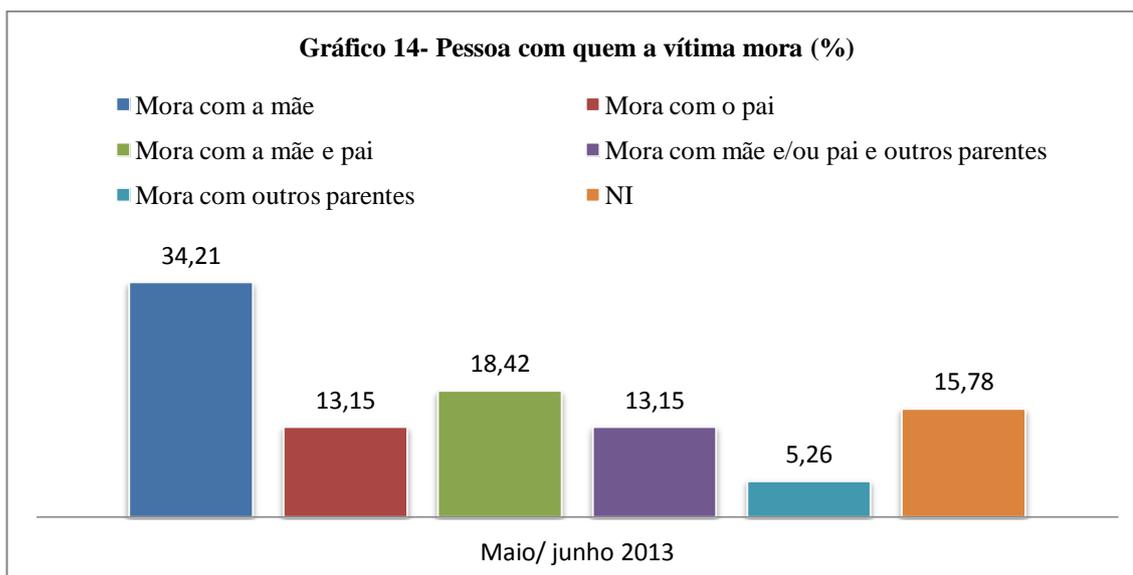
Entre os indicados como autores/as da violência, as mães representam 41,5% dos denunciados e os pais aparecem como 24,52%. O gráfico demonstra, portanto, que o Disque 100 é priorizado para denunciar a violência praticada por aqueles que deveriam garantir o cuidado e a proteção.

Destacamos a situação das mães que configuram como as principais denunciadas, ao mesmo tempo, são com as mães, majoritariamente, que as crianças e os adolescentes vivem. Em nosso entendimento, é relevante o fato das mulheres serem as principais responsáveis pelos cuidados das crianças, assumindo todos os papéis designados à família, sobrecarregando-as inclusive no cumprimento das condicionalidades exigidas das famílias para acesso às políticas sociais. Vimos, no primeiro capítulo, que a autora Duque-Arazola (2008), ao debater “o sujeito feminino nas políticas de assistência social”⁸³, analisa esta sobrecarga das mulheres pobres e favorece a compreensão da perspectiva aqui defendida.

Não pretendemos, com estes argumentos, lançar qualquer justificativa ou véu que encubra a violência doméstica praticada por mães, mas consideramos que entender a dinâmica na qual a violência se desenvolve é importante para criar alternativas efetivas de enfrentamento.

9 – Familiar com quem a vítima mora

⁸³ MOTA, Ana Elizabete. *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Políticas e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008.

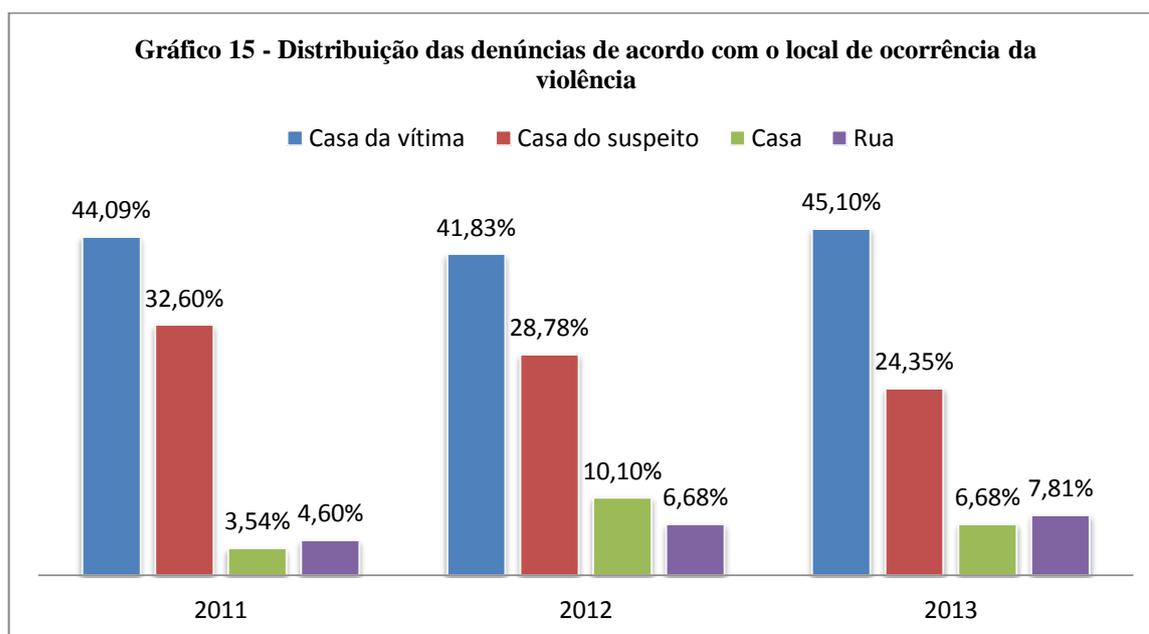


Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE

Na maioria das denúncias, 34,21%, as vítimas moram com as mães, em 19%, as vítimas moram com a mãe e o pai; em 13%, moram com o pai; em 16%, não foi indicado, e em 13%, as vítimas moram com mãe e/ou pai e outros parentes.

10 – Denúncia por local de ocorrência

Brasil:

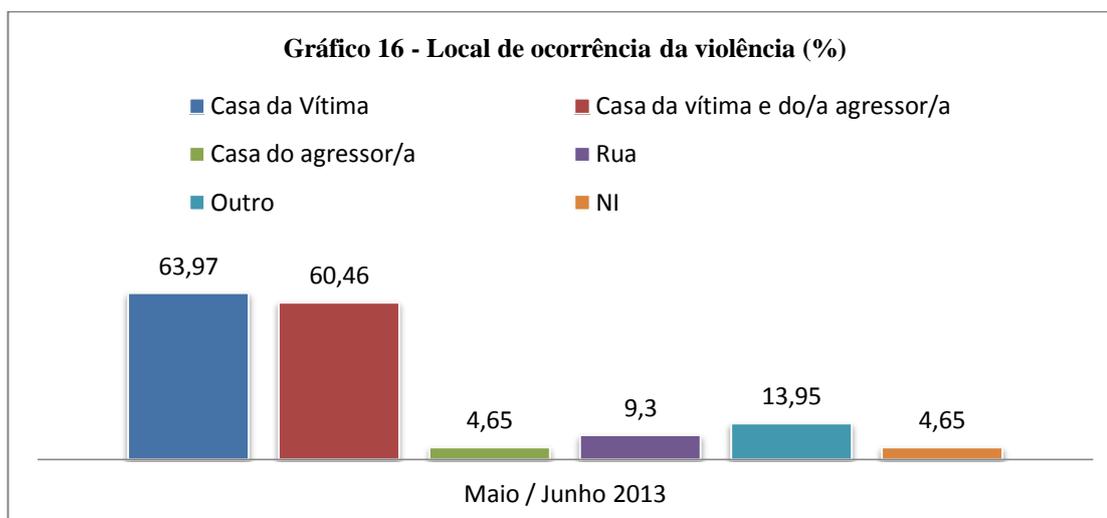


Fonte: SDH/PR. Relatório comparativo 2011, 2012, 2013 do Disque 100.

Assim como os familiares são apontados como os principais responsáveis pelas violências que são denunciadas através do Disque 100, o ambiente de maior ocorrência é a casa da vítima e, em seguida, a casa do/a autor/a da violência. Este dado ratifica o serviço como um instrumento de enfrentamento às violações no ambiente doméstico. Em 2011, a casa

da vítima foi citada como o local da violência em 44,09% das denúncias; em 2012, foi citada em 41,83% das denúncias; e, em 2013, em 45,10% das denúncias.

Olinda:

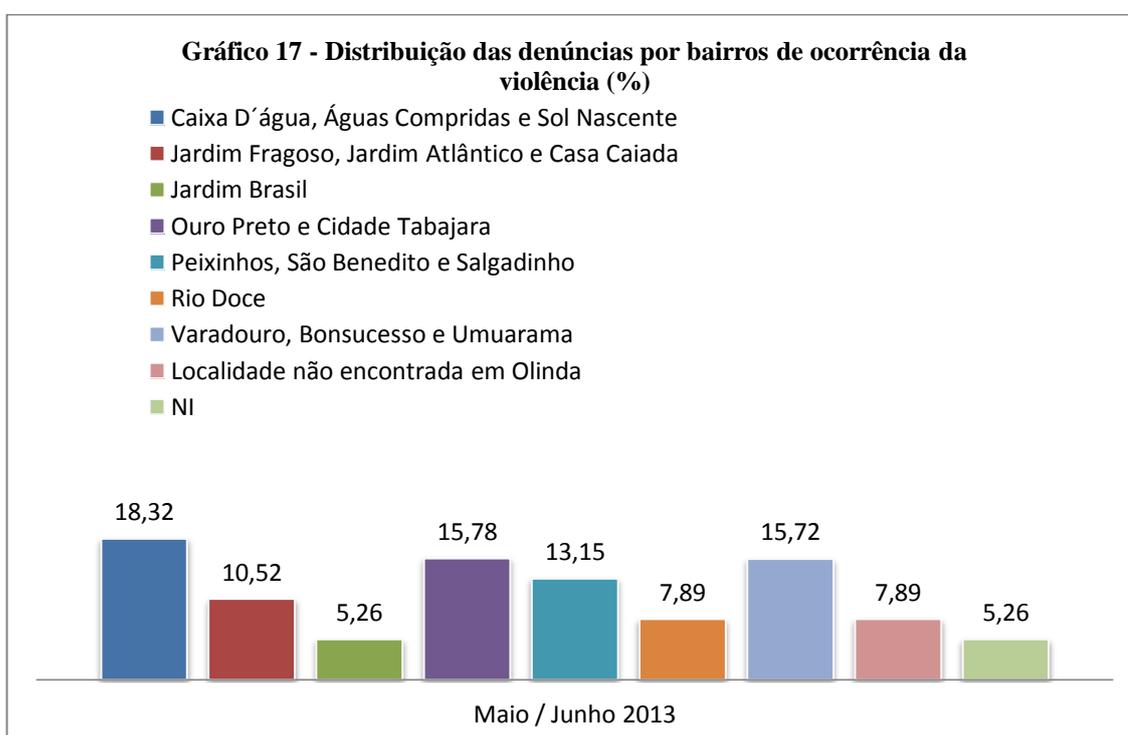


Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE

Em Olinda, 41% das denúncias referem-se ao local de ocorrência da violência como sendo a casa da vítima. Em 38%, é a casa da vítima e do autor/a da violência. Agrupando os percentuais de “casa da vítima”, resultam em 79% das denúncias que indicam a residência da vítima como local de ocorrência da violência.

11 – Denúncia por localização nos bairros da cidade

Olinda:

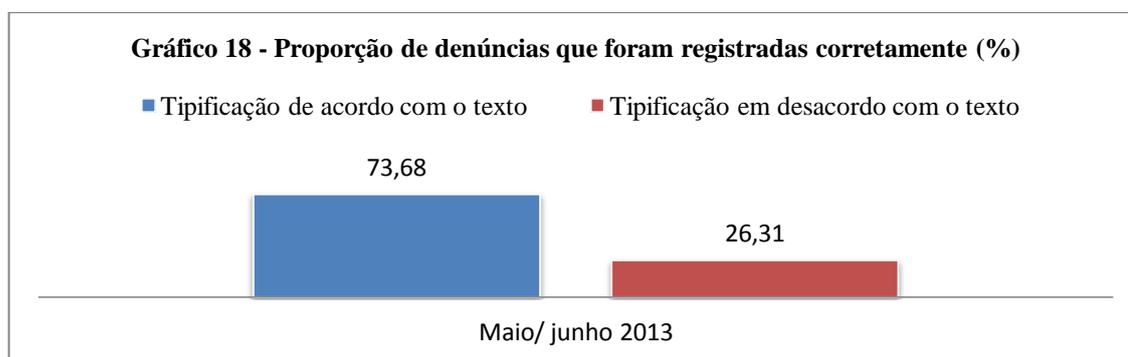


Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE

Com relação aos bairros onde aconteceram as violências, percebe-se que há a distribuição em várias áreas da cidade, com maior frequência nos bairros populares. No período de maio e junho de 2013, 16 bairros foram citados nos 38 formulários analisados. Caixa D'água, Águas Compridas e Alto do Sol Nascente ficaram com 18% das denúncias; Ouro Preto e Cidade Tabajara, com 16% das denúncias; Varadouro, Bonsucesso e Umuarama, também com 16%; Peixinhos, São Benedito e Salgadinho representaram 13%; Jardim Frágoso, Jardim Atlântico e Casa Caiada representaram 11% do total de denúncias.

Este dado demonstra ainda que o problema tem uma ampla abrangência, não estando restrito às regiões ou contextos específicos. E contribui para as análises feitas no campo teórico sobre a epidemia da violência contra crianças e adolescentes.

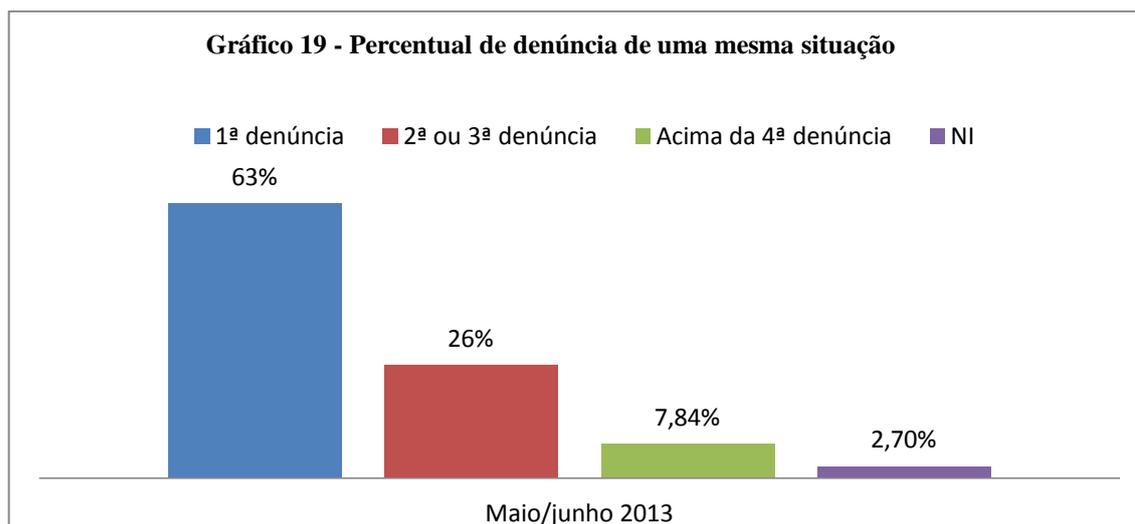
12 – Adequação entre texto do denunciante e tipificação da violência pelo atendente



Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE

Com este tópico, analisamos a compatibilidade entre o texto expresso pelo denunciante e registrado pelo atendente, bem como a tipificação da violência denunciada, realizada pelo atendente e ratificada pela equipe de supervisão da Central de Atendimento do Disque 100. No período analisado, foi evidenciado que em 74% delas há compatibilidade entre o texto verbalizado pelo denunciante e a tipificação da denúncia pelo serviço. Nos casos onde foram identificadas discordâncias, foi predominante a não tipificação de parte da denúncia que agregava a suspeita de exploração sexual.

13 - Número de denúncias de um mesmo fato



Fonte: Dados sistematizados pela pesquisadora. Formulários de denúncias do Disque 100 – Olinda-PE

O número de denúncias de um mesmo fato indica que o denunciante está insistindo, seja por não ter havido intervenção alguma, seja porque não obteve o resultado esperado e/ou a criança continua exposta à violência.

No período analisado, 63% das denúncias foram a primeira notificação do fato. Em 26% delas, a segunda ou terceira denúncia. Em 8%, o denunciante já havia procurado o serviço mais de 4 vezes.

Com relação à frequência da violência, observamos que a população tem denunciado a violência continuada e cotidiana. Não são casos isolados ou eventuais, são situações que permanecem, levando o denunciante a procurar o serviço. Podemos inferir que, com este dado, também corrobora o entendimento de que há um certo grau de autorização social que é dada à família para serem violentas com suas crianças e adolescentes. Corrobora ainda com este entendimento, o fato de que a maioria das denúncias se referem ao primeiro relato ao serviço, ou seja, o denunciante já conhecia a situação e não havia denunciado. Exemplo disto é o fato de que em 45% das denúncias, a violência estava acontecendo diariamente, há menos de um ano, o que já indica meses de convivência com a situação.

14 – Número de respostas de denúncias

Antes dos números, faz-se mister esclarecer que os dados dizem respeito às respostas encaminhadas e registradas no sistema. Como veremos na sistematização das entrevistas dos operadores, nem sempre os resultados das ações dos órgãos são encaminhados à central de denúncias do Disque 100. De todo modo, na estrutura prevista do serviço, é necessário o encaminhamento da resposta ao sistema, inclusive porque o cidadão retorna ao Disque 100 para obter informações a respeito do que foi feito.



Fonte: SDH/PR. Relatório comparativo 2011, 2012, 2013 do Disque 100.

Olinda:

Tabela 4 – Número de denúncias respondidas no município de Olinda - 1º semestre de 2013

Tipo de serviço	Encaminhada	Respondida	Não respondida	Resposta não satisfatória	Total geral	%
Conselho Tutelar	191		191		191	70,74%
Delegacia de Polícia	22		22		22	8,15%
Delegacia de Proteção à Criança e ao adolescente	26		26		26	9,63%
Polícia Militar	2		2		2	0,74%
Promotoria de Justiça	29		29		29	10,74%
Total geral	270	0	270	0	270	100,00%

Fonte: Fonte: SDH/PR. Relatório 1º semestre de 2013, modulo criança e adolescente, Olinda-PE

A tabela acima esclarece que as denúncias são encaminhadas para diferentes órgãos, o Conselho Tutelar configura o de maior número de encaminhamentos (70%), seguido da Promotoria de Justiça, Ministério Público (10,74%) e Delegacia de Polícia (8,15%). No que se refere às respostas aos encaminhamentos, o relatório indica que nenhuma havia sido registrada.

O que observamos nestes últimos gráficos do perfil é o baixíssimo quantitativo de retorno das providências tomadas **em cada situação**, indicando que o fluxo não é fechado para a grande maioria das denúncias, tanto no nível nacional, como no nível municipal.

4.3 A capacidade de intervenção disponível no município: a fala de seus operadores

Como expressamos anteriormente, definimos como sujeito da nossa pesquisa os operadores locais que são responsáveis pelos encaminhamentos da denúncia no âmbito do município. Neste tópico, apresentaremos os resultados das entrevistas realizadas com: 1) o Conselheiro Tutelar, Coordenador do Conselho Tutelar de Olinda; 2) o Delegado Titular do Departamento de Polícia da Criança e do Adolescente de Paulista; 3) a Promotora de Justiça da Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Infância e Juventude de Olinda.

As entrevistas semiestruturadas foram orientadas pelo mesmo roteiro, contendo temas de análise do Disque 100 e o exame sobre a capacidade local de proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência.

Compreendemos que a capacidade de proteção está ligada diretamente às políticas, programas e serviço disponíveis no município, considerando sua possibilidade de absorção e atendimento da demanda. Aliadas aos dados quantitativos que obtivemos com as análises dos formulários de denúncia, as entrevistas permitiram entrar em contato com a percepção de seus operadores e identificar potencialidades, limites e tendências da prática local de atendimento às demandas geradas pelo Disque 100.

Entendemos que a Rede de Atendimento em Olinda é muito maior do que os órgãos aqui selecionados para as entrevistas, mas foi necessário restringir os participantes em função do tempo destinado à pesquisa. Os profissionais foram selecionados por serem responsáveis pelas ações das instituições que compõem o fluxo direto de intervenção. O Conselho Tutelar, o Departamento de Polícia da Criança e do adolescente e a Promotoria de Infância e Juventude são os órgãos explicitamente apontados nos documentos do Disque 100 como prioritários no encaminhamento das denúncias para o município.

Para exposição neste relatório, resolvemos agrupar as respostas dos três representantes a partir de temas que agregam as entrevistas e, em seguida, apresentamos uma análise relacionando às suas falas a proteção social de crianças e adolescentes em situação de violência. Estes dados também contribuíram para a identificação das potencialidades, limites e tendências dessa proteção.

Primeiro, faremos uma breve descrição de cada serviço e indicação do endereço e telefones atualizados.

- Conselho Tutelar de Olinda

Segundo a Resolução 139 do Conanda, o Conselho Tutelar constitui-se num órgão essencial do Sistema de Garantia dos Direitos (Resolução nº 113 do Conanda), e foi concebido pela Lei nº 8.069, de 13 de julho 1990, para desjudicializar e agilizar o atendimento prestado à população infanto-juvenil.

O Conselho Tutelar e os Conselhos Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente são frutos de intensa mobilização da sociedade brasileira no contexto de luta pelas liberdades democráticas, que buscam efetivar a consolidação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e a implementação das políticas públicas no plano municipal.

Recentemente o órgão foi alvo de normatizações, como a Lei 12.696 (BRASIL, 2012) que estabeleceu, dentre outras questões, direitos trabalhistas aos conselheiros, mandato de quatro anos e eleição unificada em todo território nacional, iniciando em outubro de 2015. Ainda na Resolução 139/2010 do Conanda, foi definido que, preferencialmente, todo município deverá criar um conselho tutelar para cada 100.000 (cem mil) habitantes.

Olinda possui dois conselhos tutelares originados através de lei municipal, o primeiro em 1999 e o segundo em 2003. O conselho tutelar 1 está situado na Avenida Presidente Kennedy, 3553, Peixinhos, cujo telefone é 3449-6075, e o conselho tutelar 2 está situado na rua José Augusto da Silva Braga, 752, Bairro Novo, cujo telefone é 3494-2120.

A norma que dispõe sobre o conselho tutelar do município é a Lei 5.370 (OLINDA, 2003), que define que o município terá dois conselhos tutelares e prevê em seu artigo 5º que o órgão contará, para seu funcionamento, com equipe técnica e equipe de apoio. A Lei 5.173 (OLINDA, 1999), que criou o primeiro conselho tutelar do município expressava no artigo 6º que o conselho contaria com um psicólogo, uma assistente social e um advogado. Entretanto, na alteração, este artigo que especifica os técnicos foi suprimido, não obstante tenha permanecido a previsão de equipe técnica⁸⁴.

- DPCA/ Paulista – Departamento de Polícia da Criança e do Adolescente

O DPCA é um departamento de polícia especializado no trato da matéria relacionada à criança e à adolescência, implantado em 1994 no Recife, e se configura como uma iniciativa pioneira no Brasil de adequação de um órgão da polícia às definições do Estatuto da Criança e do Adolescente: a criação de delegacias especializadas. O órgão de Paulista é resultado das ações de descentralização dos DPCAs, quando foram então instalados os departamentos em Jaboatão dos Guararapes e em Paulista, no ano de 2010.

O DPCA tem como função,

A proteção às crianças e adolescentes que tenham seus direitos violados a partir da apuração dos crimes praticados contra esse segmento social e também a apuração dos atos infracionais praticados por adolescentes. Cabe

⁸⁴ Legislações disponíveis no site da Câmara dos Vereadores de Olinda (<http://www.camaraolinda.pe.gov.br>) acesso em 20 fev. 2015.

ainda ao DPCA a fiscalização de locais de diversão pública com o intuito de garantir a aplicação do que determina o ECA com relação a esses estabelecimentos. (DEPARTAMENTO DE POLÍCIA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, [20--], 2º §)

O órgão realiza ainda atividades de prevenção aos crimes contra criança e adolescente e aos atos infracionais, através de palestras em escolas e instituições de atendimento a este público.

O DPCA de Paulista está localizado no Complexo Policial de Paulista – Praça Frederico Lundgren, s/n - Centro – 53.401-250, Paulista. O número de telefone da Seção Administrativa é (81) 3184-7090. Seu horário de funcionamento é das 8:00 às 17:50, de segunda a sexta-feira. De acordo com seu representante, o delegado titular, no DPCA de Paulista está em desenvolvimento um “novo método de trabalho”, no qual toda a equipe é treinada para ir além do foco do crime e exercitar a responsabilidade e a sensibilidade com a vítima, considerando o conflito familiar e identificando o que pode ser dirimindo antes de se tornar crime.

- Promotoria de Justiça de Infância e Juventude de Olinda

A Lei Orgânica (Lei Complementar Nº 12/1994) define o Ministério Público de Pernambuco como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Às Promotorias de Justiça cabe o desempenho das funções do Ministério Público previstas em lei. Podem ser judiciais e extrajudiciais, especializadas, cumulativas ou gerais.

No que se refere à matéria crianças e adolescentes, as atribuições do Ministério Público estão resumidas no Capítulo V do Estatuto da Criança e do Adolescentes e envolve uma multiplicidade de funções, colocando este órgão no centro de debate acerca da promoção de políticas públicas e de fiscalização de outros órgãos públicos e privados de atenção à infância e adolescência.

A Promotoria de Infância e Juventude de Olinda está situada na avenida Pan Nordestina, nº 646, Vila Popular, seu telefone é 3182-3433. O horário de funcionamento é de segunda à sexta-feira, das 12:00 às 18:00.

4.3.1 Análise das entrevistas

A partir da fala de seus operadores, foi possível entrar em contato com os bastidores, com a dinâmica que acontece na hora que uma denúncia é encaminhada para o município e dispara o fluxo de proteção presente. Deparamo-nos com a realidade de uma rede de proteção que existe, possui unidades de atendimento, mas enfrenta inúmeras dificuldades relativas à quantidade de unidades de atendimento, profissionais, estrutura e falta de pactuação sobre o trabalho a ser realizado no nível local com as denúncias que chegam do Disque100.

Os assuntos foram agrupados a partir dos seguintes temas: 1º – Conhecimento sobre o serviço; 2º – Atribuições institucionais com relação à denúncia; 3º – Infraestrutura e equipe; 4º – Pactuação e adequação dos fluxos; 5º – Atuação em Rede (comunicação e articulação); 6º – Percepções sobre os resultados da proteção social efetivada nos casos denunciados pelo Disque 100; 7º – Caminhos para melhoria do sistema.

A seguir, o resumo das principais informações coletadas nas entrevistas.

1º- Conhecimento sobre o serviço

Ao serem questionados sobre a participação em algum processo de capacitação ou momento destinado à divulgação do Disque 100, seus objetivos, fundamentações, procedimentos e resultados previstos, etc., os três entrevistados responderam negativamente: “não, não houve nenhuma capacitação nem para mim, nem para nenhum outro conselheiro”, disse o conselheiro tutelar; o delegado afirmou que “nunca. Nunca teve esse momento”; e a Promotora resumiu que “não”.

Contraditoriamente, no dia 4 de abril de 2014, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Infância e Juventude (CAOPIJ), órgão do MPPE, em parceria com a Escola Superior do Ministério Público, realizou um encontro exclusivo para promotores e servidores do Ministério Público de Pernambuco, no qual foi discutida a necessidade de uniformizar os procedimentos do MP com relação ao fluxo de denúncias do Disque 100.

O encontro contou com a participação de representante da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH), que apresentou o Disque 100, e representante do MPRS, uma promotora de justiça que vem desenvolvendo processo destinado ao aperfeiçoamento da fiscalização dos órgãos responsáveis pela intervenção direta no Disque 100. A psicóloga da equipe técnica da Promotoria de Justiça de Olinda participou do evento.

Temos então como ponto de partida o fato de que os operadores locais da denúncia não foram formalmente apresentados ao serviço. As perguntas seguintes referiam-se à concepção sobre o serviço, seus objetivos e resultados esperados. Elas foram respondidas a partir da compreensão de cada profissional, sem poder ser entendidas como uma perspectiva institucional sobre o Disque 100.

O Disque 100, segundo o conselheiro tutelar: “ferramenta indispensável com que a população sabe que pode realizar denúncias e não se identificar. No Conselho já ocorreram casos marcantes de violência que foram denunciados através do Disque 100”.

Para o delegado:

O Disque 100 é um serviço nacional, né, é do Ministério da Justiça, se não me engano, e fica recebendo denúncias, de forma anônima, de pessoas que vão relatar alguma situação que ela tomou conhecimento ou que ela presenciou e que ela imagina que seja crime. É garantido, à pessoa que tá usando o serviço, todo o sigilo da sua identidade, e isso é compilado, existe uma equipe do Disque 100, as pessoas que trabalham na escuta desse material, e eles registram todas as informações.

Segundo a Promotora de Justiça, “é um serviço destinado à sociedade, com que a sociedade deve contar pra fazer as denúncias... os casos de abuso sexual, maus tratos, negligência relativos à criança e adolescente”

Foi considerado objetivo do serviço, para o conselheiro tutelar, “identificar violações de direitos com a intenção de que sejam averiguadas e a violência cessada”; para o delegado: “investigar e averiguar se a denúncia é verdade ou não”; para a Promotora de Justiça: “Que os diferentes órgãos cumpram seu papel na proteção de crianças em situação de risco”.

Com relação aos resultados esperados pelos operadores, foi reproduzida a mesma situação. O conselheiro tutelar respondeu: “que a violência seja cessada, que o direito da criança seja restaurado... e que fique logo em lugar seguro”; o delegado: “o resultado é a apuração da responsabilidade e punição de acordo com a lei brasileira”; e a Promotora de Justiça: “O resultado final é a proteção da vítima e punição do responsável”.

Dependendo da localização dos órgãos no SGD, o objetivo do sistema foi visto de forma particular. Apesar das particularidades, as concepções não são divergentes entre si, demonstram, contudo, a ausência de uniformização na compreensão sobre o serviço do Disque 100 pelos órgãos que participam diretamente de seus encaminhamentos no município.

2º- Atribuições institucionais com relação à denúncia

Na fala dos entrevistados, é possível identificar as atribuições de cada órgão com relação às denúncias que chegam via Disque 100.

Para o Conselheiro Tutelar, o órgão em que trabalha é de proteção, consiste na porta de entrada na rede de proteção, “onde se inicia toda a efetivação dos direitos da criança e do adolescente”. O Conselheiro destaca seu papel como requisitor de serviços em caso de

violação de direitos de crianças e adolescentes, cumprindo as atribuições que estão descritas no art. 136 do Estatuto.

O DPCA é um departamento da Polícia Civil de Pernambuco, especializado no trato da matéria relacionada à criança e à adolescência, e tem como função a investigação de crimes cujas vítimas são crianças e adolescentes ou de atos infracionais praticados por adolescentes.

O DPCA Paulista surgiu em 2010 com a função de atender 7 municípios da região. Após um pouco mais de um ano ele foi redirecionado para o atendimento de Paulista e Olinda exclusivamente. “Qualquer situação que aconteça lá fora, que seja tida como crime... constitucionalmente, é dada à Polícia Judiciária e ao delegado de Polícia... a função de investigar, de instaurar o inquérito e de indiciar” (DELEGADO).

A Promotoria de Infância e Juventude é responsável pela fiscalização de entidades que atendem crianças e adolescentes, bem como pela fiscalização do poder executivo municipal verificando quanto à criação de políticas públicas que venham a garantir direitos definidos para infância e adolescência. Cabe também à promotoria, o acompanhamento do processo apuração de ato infracional e aplicação de medida socioeducativa, poder familiar, dentre outras ações, tal como é possível observar no Capítulo V do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Podemos observar que as atribuições são complementares e não concorrentes, podendo haver casos que demandem a intervenção de todas as instâncias, assim como aqueles que são possíveis de serem resolvidos no âmbito do conselho tutelar. De outro modo, há aquelas que, diante da complexidade expressa na denúncia, já demandaria ações iniciais articuladas entre conselho tutelar, DPCA e assistência social.

3º- Infraestrutura e equipe

O conselheiro indica que hoje o Disque 100 representa uma média de 40% da demanda para o seu serviço⁸⁵. Ele considera que cerca de 15% são denúncias improcedentes. Sua equipe é dividida entre conselheiros tutelares e equipe administrativa. Com relação aos conselheiros, são 10, divididos em dois conselhos tutelares. O administrativo teve acréscimo de pessoal, que passou de dois para quatro funcionários em cada conselho. Critica a ausência de equipe técnica dentro do conselho para que fosse realizada uma orientação técnica antes de dar os encaminhamentos ao caso.

⁸⁵ Destacamos que não há um sistema local de monitoramento de entrada, intervenção e saída das denúncias no conselho tutelar. Esta estimativa é a percepção do conselheiro.

O Conselho conta com duas sedes, uma em Peixinhos e outra no Bairro Novo, além de carro e equipamentos como computadores, telefone e fax. Ainda não possui sistema informatizado para registro e monitoramento de suas ações, mas, segundo o conselheiro entrevistado, já está acontecendo a implantação do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA)⁸⁶ no município.

O Delegado considera que o Disque 100 representa, aproximadamente, 20% da demanda do DPCA. A delegacia conta com 13 profissionais, sendo 1 delegado e 12 servidores. “Agora, falta mão de obra, faltam profissionais, faltam delegacias, faltam delegados, faltam escrivães, faltam agentes de polícia a contento pra apurar as denúncias”. O departamento já contou com 17 profissionais e hoje está com 13, ou seja, houve perda de equipe nos dois últimos anos.

Segundo o Delegado, o departamento conta com um efetivo de profissionais muito abaixo do necessário para atendimento de dois municípios, que juntos somam mais de 700.000 habitantes, cuja equipe deveria ser de pelo menos o dobro.

O departamento enfrenta ainda, problemas com a capacidade de realizar diligências, uma vez que dispõe de 300 reais de gasolina a cada mês para todas as atividades da unidade, o que ocasiona demora no atendimento das demandas. Acrescenta-se o fato de que esta demanda é originada, além do Disque 100, do atendimento direto às pessoas que procuram a delegacia e dos vários canais de denúncias, bem como de encaminhamentos dos plantões da Polícia Militar. Isto gera o que ele chama de “gargalo”, com uma ampla entrada e uma única estrutura para dar conta de tudo.

O MPPE, por sua vez, não possui estatísticas para definir o percentual que o Disque 100 representa para o órgão, mas indica que é um volume alto em relação à equipe de que dispõe, formada por 1 promotora de justiça diariamente, 1 promotora de justiça duas vezes por semana, mas que chegou à promotoria na semana na qual foi realizada a entrevista, em 15 de novembro de 2014. Conta com 2 técnicas para apoio administrativo, uma psicóloga e uma assistente social, que não são exclusivas para o atendimento de infância e juventude. Possui condições de trabalho, mas, pela ausência de profissionais, o serviço exige a seleção de demandas a serem atendidas.

Com relação à estrutura, tanto o delegado do DPCA como a promotora de justiça consideram que o problema de estrutura não é específico de Pernambuco, ele é identificado

⁸⁶ Sistema de Informação para infância e Adolescência. Possui a versão para conselhos tutelares (SIPIA/ CT) e para medida socioeducativa (SIPIA/SINASE). Para maiores detalhamentos sobre os sistemas, consultar o *site* www.sipia.gov.br.

nos demais estados brasileiros. Esta informação nos reporta às condições das políticas públicas em tempos neoliberais e na própria história brasileira, na qual os direitos sociais e as políticas de proteção social estão marcadas pela falta de recursos, por iniciativas pontuais e focalizadas, sem a diretriz da qualidade e da universalidade como base da efetivação dessas políticas.

Os três órgãos foram claros ao informar que necessitam selecionar demandas, e colocaram como ponto central das dificuldades enfrentadas para o encaminhamento do Disque 100, a baixa capacidade operacional.

4º - Pactuação e adequação dos fluxos

A denúncia é encaminhada da Central de Atendimento do Disque 100 para o CT por *e-mail*, em alguns casos por telefone ou fax. Algumas vezes o CT é acionado à noite para emergências – o que, na opinião do conselheiro, é uma falta de conhecimento sobre o funcionamento do órgão. O *e-mail* é aberto de segunda à sexta, das 8:00 às 18:00hs. Quando a denúncia chega, ela é impressa e segue para um determinado conselheiro através de um procedimento interno de divisão de demandas:

Cada conselheiro deve realizar a averiguação da denúncia com diligência ao local indicado; sondagem na comunidade; contato com as pessoas citadas na denúncia. Toma providências de acordo com a situação identificada, desde orientações até a retirada da criança de casa nos casos mais graves. (CONSELHEIRO TUTELAR)

Após a realização das providências, tudo é anexado ao procedimento interno e, em seguida, este é fechado e arquivado. O conselheiro afirma ainda que é encaminhado um relatório circunstanciado dos fatos para a Promotoria de Infância e Juventude.

Segundo o delegado, nem todas as denúncias são encaminhadas para o DPCA, e as que são, geralmente não chegam por comunicação direta do Disque 100. A maioria é encaminhada pela gerência do DPCA, ou pelo MPPE, solicitando providências:

O que eu posso te garantir é que chega da forma mais desordenada possível. Isso é fato. Algumas coisas chegam através da minha Gerência... meu setor administrativo, quem recebe, ela quem protocola, quando ela vai averiguar os nomes, o teor, ela diz: “Isso daqui a gente já recebeu”. Ela começa a investigar, “a gente já recebeu” (DELEGADO)

Ao receber a denúncia, antes de instaurar o inquérito, é realizada uma averiguação inicial como diligências e ouvidas de algumas pessoas. E, quando identificados indícios de violência, instaura-se o inquérito;

cabe à Polícia Judiciária: investigar; entrar em contato com as partes conflitantes, com a vítima, com os agressores; formalizar o inquérito policial; apontar responsabilidades; indiciar ou não a pessoa a quem tá sendo atribuída a culpa e encaminhar para o Ministério Público pra ele, se concordar, ofertar denúncia ou não (DELEGADO).

Com o fechamento do inquérito, indiciando ou não o suspeito, é remetido ao MPPE.

O delegado questiona a falta de esclarecimentos sobre o fluxo. Não conhece a forma prevista para a chegada das denúncias, nem os critérios para os encaminhamentos para o DPCA. Considera que há erros muitas vezes no registro da denúncia em Brasília, cujos atendentes, em sua opinião, nem sempre conseguem diferenciar o que é juridicamente crime.

Explica que o DPCA ou a sua gerência não foi chamada para a participar da definição do fluxo das denúncias. Identifica como erro o encaminhamento de uma denúncia de emergência, à noite, para o DPCA, que neste horário está fechado. Para estas situações deveria ser acionado o Batalhão da Polícia Militar responsável pelo plantão ou o serviço do 190, também da polícia militar. Outro problema do fluxo é o MPPE cobrar o que o DPCA fez diante de determinada denúncia sem a certeza de que a delegacia a recebeu.

Para o MPPE, a denúncia chega por *e-mail* ou por fax:

Fazer o encaminhamento pra o Conselho Tutelar adotar as medidas protetivas iniciais, encaminhar um relatório pra o promotor e, a partir dali, eu vou verificar se é o caso de... judicializar, ingressar com uma ação de medida de proteção pra então, se for o caso, mover um abrigoamento, uma ação, etc. (PROMOTORA DE JUSTIÇA)

Dependendo da situação, na maioria dos casos ou ela é arquivada ou é ofertada para a Vara de Infância e Juventude. “Existe uma duplicidade de encaminhamentos, que acaba também (...) muitas vezes, burocratizando” (PROMOTORA DE JUSTIÇA). Há ainda um grande lapso temporal entre a realização e registro da denúncia e a sua chegada ao Ministério Público.

A Promotora considera que o fluxo deveria ser mais célere e ter a definição de um único canal, “Seria muito melhor encaminhar pra eles e encaminhar com cópia pra gente, no sentido de cobrar deles, do que... encaminhar dessa forma”. (PROMOTORA DE JUSTIÇA)

Como podemos observar, não há fluxos pactuados em nível local, o que implica em problemas diversos para os encaminhamentos de cada denúncia, sendo os mais graves aqueles que significam duplicidade de esforços e morosidade nas averiguações e encaminhamento.

Os três representantes entrevistados afirmaram não ser de seu conhecimento a necessidade de devolver ao Disque 100 as informações relativas aos resultados de cada situação, não sendo assim um procedimento padrão. No caso do DPCA, inclusive, o delegado relatou sua impossibilidade de elaborar devoluções para todos os casos atendidos, o que acarretaria uma diminuição do tempo destinado às suas atribuições específicas. Os órgãos respondem à medida que são provocados, remetendo as respostas exclusivamente aos órgãos solicitantes.

5º- Atuação em Rede (comunicação e articulação)

Outro elemento abordado de forma preocupante pelos três entrevistados foi relativo à baixa ou nenhuma comunicação interinstitucional. As fragilidades no campo da comunicação favorecem o trabalho isolado, sem interações, tal como nos demonstra a fala do delegado neste trecho da entrevista:

O único personagem forte da rede da proteção à criança e adolescente, que a gente tem mais contato, porque efetivamente trabalha junto, né, tanto a gente precisa deles, como eles precisam de nós, é o Conselho Tutelar. Mas as ONGs, as casas de apoio, os CREAS, os CRAS, as entidades de assistência psicossocial, de encaminhamento para atendimento... para acompanhamento psicológico, a gente num tem contato nenhum. (DELEGADO)

Ainda neste tema, foi perguntado se há conhecimento de algum espaço interinstitucional que exista no município para debater o Disque 100. A resposta de todos é que não há. Para alguns, esta ação deveria ser provocada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Olinda (Comdaco) ou pelo Ministério Público. O MP afirmou que infelizmente as demandas do campo extrajudicial, como esta, por exemplo, são muitas vezes prejudicadas pelas demandas judiciais. Segundo a promotora de justiça, a articulação é necessária, bem como encontrar instituições em condições de cumprir com suas atribuições.

Também não é de conhecimento de nenhum dos entrevistados a existência de alguma iniciativa, dentro ou fora do município de Olinda, destinada a pensar melhorias e aprimoramentos para o Disque 100. A promotora de justiça, inclusive, ao ser indagada sobre o termo de compromisso assinado entre a SDH e os Ministérios Públicos de todos os estados brasileiros, relatou que não foi oficialmente informada e não tem conhecimento do teor do termo.

Este talvez seja o elemento que gera maiores prejuízos à possibilidade de efetivar a proteção social para as crianças e os adolescentes que têm suas situações denunciadas ao

Disque 100. A falta de comunicação sobre o serviço, no interior de cada órgão e entre eles, impede a identificação dos limites e a construção de soluções e alternativas – o que poderia afetar positivamente a execução local do Disque 100.

6º- Percepções sobre os resultados da proteção social efetivada nos casos denunciados pelo Disque 100

O Delegado indica que os problemas para efetivar a proteção existem e podem vir de diferentes formas. Algumas vezes as dificuldades emergem no momento de registro da denúncia, ao expressar confusão na compreensão do que é crime no seu sentido “latu senso” e na perspectiva jurídica. O trecho a seguir ilustra a perspectiva apresentada por ele:

Por exemplo, eu lembro que uma vez a gente recebeu uma denúncia dizendo que tinha uma adolescente sendo abusada sexualmente por fulano de tal, o adolescente, a adolescente tinha dezessete (17) anos. Ora... a lei 12.015... não. Desde 2009... A lei 12.015 já permite o envolvimento emocional de um adolescente, e sexual, a partir dos quatorze (14) anos. Então, nenhuma adolescente de dezessete (17) é abusada sexualmente, salvo se for à força... (DELEGADO)

Como consequência há o desperdício de esforços públicos, que já são escassos, assim como contribui para o gargalo com demandas que poderiam não ter seguido no sistema. Não é possível pensar a proteção social sem pensar as condições de funcionamentos dos órgãos destinados à ação direta nos casos de violência. Como podemos observar, todos os três órgãos entrevistados expressaram profundas carências de pessoal e estrutura, e reconheceram claramente a impossibilidade de atender a totalidade das demandas encaminhadas pelo Disque 100.

Dentro do que o SGD, que a rede nos permite fazer, que disponibiliza, é o que a gente tem feito... Gostaríamos de fazer muito mais... você não consegue dar uma totalidade nessa garantia de direitos por deficiência da rede, né. Por deficiência da rede. Então, que poderia melhorar, pode. Pode e pode melhorar muito, mais muito mesmo. (CONSELHEIRO TUTELAR)

No que se refere aos tipos de violência, os entrevistados não apontaram de forma clara a relação entre as condições de pobreza da maioria das crianças e adolescentes no município e a maior ocorrência de violência interpessoal. A Promotora de Justiça indica em uma de suas falas a relação entre a violência experienciada por determinados grupos de irmãos e as condições de miséria existente nesta família. Isto demonstra que, quando estamos falando de

violência, há uma tendência a se falar das violências interpessoais sem considerar de forma direta que as condições de pobreza estão ligadas ao aumento da vulnerabilidade a essas violências, tal como vimos na análise sobre o conceito de violência estrutural.

Ao nos depararmos com a entrevista da representante do MPPE, fica explícita a antiga dicotomia no trato com as crianças e adolescentes no Brasil: punir ou proteger. Hoje a punição de adolescentes que cometeram atos infracionais se dá através de processos judiciais com prazos estabelecidos, que devem ser respondidos sob pena de sofrer intervenções da corregedoria do órgão. Já as atribuições do Ministério Público relativas à promoção dos direitos de crianças e adolescentes são, em sua maioria, tratadas no âmbito extrajudicial e acabam preteridas diante das demandas cotidianas relacionadas às medidas socioeducativas, reforçando a tendência de priorizar a punição e negligenciar a promoção de direitos e proteção social.

4.4 Resultados da pesquisa: potencialidades, limites e tendências da contribuição do Disque 100 para proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência

Neste último tópico, buscamos agrupar os conteúdos trabalhados ao longo do estudo, classificando-os dentre os temas centrais do estudo, potencialidades, limites e tendências. Estes temas foram escolhidos como forma de responder ao problema da pesquisa: qual a contribuição do Disque 100 para a efetividade da proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência no município de Olinda?

Trabalhamos como hipótese, que o serviço está formalmente estruturado e possui o potencial de acionar as políticas de proteção social de crianças e adolescentes de cada localidade. No entanto, o fato de ter o potencial não significa a sua consecução. Mesmo ao atingir na realidade seu potencial de acionar a rede de proteção, é possível que esta rede esteja estruturada de tal forma que não consiga dar conta de resolver o problema para o qual foi acionada. Ou seja, não significará a superação concreta da situação denunciada se a política de proteção instalada não possuir as condições de interferir efetivamente nessa realidade.

Podemos, ao final de nossa pesquisa, afirmar que a hipótese do estudo foi confirmada, e que constatamos, através dos vários procedimentos empregados, que o Disque 100 contribui para efetivação da proteção social de crianças e adolescentes em situação de violência, mas que esta proteção depende, para tanto, da rede de proteção instalada no município e da forma como ela se organiza.

Intencionalmente, escolhemos como ponto de partida o reforço do caráter positivo, ou seja, as potencialidades do Disque 100 enquanto serviço que integra a política de proteção de crianças e adolescentes. Para além das *Helplines*, que também são relevantes para a rede de proteção, com orientações e determinado nível de escuta especializada, o Disque 100 oficializa o fato e tem como principal potencialidade ser um elemento de precipitação, um agente que oficialmente provoca a ação dos poderes públicos e possui recursos tecnológicos suficientes para manter o fluxo da denúncia sob monitoramento. Expomos, então, o que em nossa análise foi considerado como potencialidades, limites e tendências do serviço para a proteção social de crianças e adolescentes, a partir da experiência no município de Olinda.

I. POTENCIALIDADES

Como potencialidades, indicamos aquilo que fortalece a contribuição do Disque 100 para a proteção social de crianças e adolescentes em situação de violência. Dividimos os elementos encontrados em 5 agrupamentos temáticos, possibilitando a identificação das principais áreas que favorecem a efetividade do serviço enquanto sistema que se destina à proteção da vítima e responsabilização dos autores da violência. Assim como os demais tópicos abordados neste estudo, a sua divisão deve-se à melhor exposição temática. Na realidade concreta, esses elementos estão em interação constante e produzindo novas realidades. Os agrupamentos das potencialidades são:

1. Estratégia de comunicação direta entre Estado e sociedade no tema da violência contra crianças e adolescentes

Fica evidente que o Disque 100 estabelece um canal direto de comunicação entre a sociedade e o Estado, oficializando situações de violência contra crianças e adolescentes, ao mesmo tempo em que gera dados importantes que podem servir de subsídios para a implantação e o fortalecimento de políticas públicas. É possível ter acesso ao serviço em todo o território brasileiro, a qualquer hora e com chamadas de qualquer tipo de aparelho telefônico e sem nenhum custo para o usuário.

Trata-se de um serviço público executado pela Ouvidoria da Secretaria de Direitos Humanos com inserção no planejamento do Governo Federal e previsão orçamentária específica, e que superou a fase de ser mantido via convênio entre o Estado e entidade da sociedade civil – o que confere maior probabilidade de continuidade do serviço e *status* de política pública governamental.

Em meio a tantas contradições e um cenário de desresponsabilização do Estado, é importante a identificação de serviços que conseguem fazer esta transição de experiência

executada pela sociedade civil para a execução do Estado, ainda que permaneçam articulações com organizações sociais na qualificação do serviço.

Isto se apresenta como potencialidade também por poder ser considerado como uma expressão da influência dos preceitos do Estado Democrático de Direitos, que universaliza proteções básicas e prevê proteções especiais, sob a responsabilidade do poder público, entre elas, a proteção de crianças e adolescentes em situação de violência. Como vimos nas análises teóricas sobre o tipo de Estado regulamentado no Brasil com a Constituição Federal, criar canais de comunicação e participação, como forma de estabelecer aproximações entre o poder público e a sociedade, é um desafio que impacta as políticas públicas e o próprio enfrentamento das expressões da questão social.

Além dos resultados para a oficialização de situações de violência, as informações coletadas durante os atendimentos são transformadas em dados relevantes sobre a violência contra a criança e o adolescente, podendo subsidiar políticas neste campo, no nível municipal, estadual e nacional. Em nosso estudo, os dados referentes a Olinda possibilitaram a elaboração do perfil das denúncias no município.

2. Legitimidade jurídica do serviço

Foi identificado como uma potencialidade o fato do serviço estar fundamentado no arcabouço legal brasileiro, dentro das premissas do Sistema Internacional de Direitos Humanos e com previsões de diferentes níveis de proteção e responsabilidade dos poderes públicos. Como vimos no tópico 3.3, há hoje no Brasil um conjunto de leis que estabelecem direitos e definem políticas e serviços relativos à proteção de crianças e adolescentes, especialmente quando em situação de violação de direitos. Essas leis abrangem diferentes aspectos da proteção social, como a saúde, a educação, a atenção quando em situação de violação de direitos, etc.

O Estatuto da Criança e do Adolescente aparece como principal legislação de proteção à infância, seguido por outras legislações setoriais e que também se destinam ao atendimento deste público, como as que instituem o SUS, o SUAS, a LDB, entre outros. Também as leis específicas para enfrentamento à violência, como a Lei dos crimes contra dignidade sexual; o Código Penal; a Lei contra os Castigos cruéis e humilhantes (Lei do menino Bernardo), etc.

Os fluxos de recebimento, registro, encaminhamentos e monitoramento das denúncias são fundamentados pela legislação e, portanto, possuem a legitimidade necessária para a sua operacionalização. Destacamos, contudo, que foi evidenciado uma certa restrição quanto ao fluxo de encaminhamento das denúncias ao município, na qual as denúncias seguem um fluxo prioritário dos órgãos de defesa e responsabilização, minimizando a importância do papel

direto das políticas de educação, saúde e assistência. De todo modo, estar baseado na legislação brasileira, legitima o serviço e diminui a possibilidade de órgãos da rede recusarem, ou justificarem, a intervir na situação denunciada.

3. Políticas públicas de proteção social às pessoas e famílias

O cenário das políticas públicas dirigidas às crianças e adolescentes brasileiras, se configura num campo de contradições, no qual as legislações estabelecem direitos universais e acessíveis à população, colocando no município a responsabilidade final, ainda que compartilhada, de implantar unidades para execução de programas, projetos e serviços dirigidos à proteção de pessoas, famílias e grupos em situação de violência.

Consideramos as previsões legais e políticas desses serviços, ainda que como vimos nos primeiros capítulos do trabalho, marcados pelos elementos que constituem as políticas públicas no Brasil, e na atualidade, marcados pela defesa da redução do Estado, pela escassez dos recursos, precariedade das condições de trabalho e funcionamento, bem como pela baixa disponibilidade de unidades no território.

Com relação à realidade evidenciada no município de Olinda, a rede de atendimento às crianças e adolescentes em situação de violência possui os principais serviços previstos para o enfrentamento da violência contra este público, como 2 conselhos tutelares, vara de infância, promotoria de infância e juventude, departamento de polícia especializado, policlínicas, além das unidades de oferta dos serviços da proteção básica (CRAS) e especializada (CREAS) da assistência social, inclusive com unidade de acolhimento institucional.

Neste estudo, tal situação foi considerada uma potencialidade, ainda que, como veremos no tópico seguinte (limites), em quantidade e condições insuficientes às demandas de atendimento no município.

4. Consonância com as produções científicas na área de violência

Outro elemento identificado nesta pesquisa como uma potencialidade do Disque 100 para a efetivação da proteção social de crianças e adolescentes em situação de violência é o fato de o serviço estar fundamentado no quadro conceitual desenvolvido por autores reconhecidos nos estudos acadêmicos relativos à violência contra crianças e adolescentes no Brasil.

Isto demonstra adequação na compreensão do problema e dos caminhos para o enfrentamento, a exemplo da tipologia utilizada para classificar a denúncia no momento do atendimento. Como vimos na análise dos 38 formulários de denúncia na maioria das denúncias, 74%, obtiveram a tipificação adequada em relação ao texto relatado pelo denunciante.

Como o Disque 100 é um serviço cujo fluxo inicia numa Central de Atendimento e segue para diferentes órgãos dos municípios, possuir uma tipificação adequada e um marco conceitual legitimado pelos estudos acadêmicos favorece o entendimento da demanda encaminhada e contribui para os aprendizados institucionais no enfrentamento à violência. Num cenário de tantas adversidades, trabalhar com os consensos já alcançados, pelo menos no campo do discurso, colabora para a complementaridade das ações e para a efetividade da proteção social.

5. Capacidade técnica instalada para a operacionalização do sistema de registro, encaminhamento e monitoramento das denúncias

Interessou ao estudo conhecer as condições objetivas de funcionamento do Disque 100, uma vez que este se coloca em escala nacional e com uma demanda de comunicação intensa entre órgãos da maioria dos municípios brasileiros. Identificamos que o serviço se divide em, principalmente, duas dimensões, a dimensão de sua operacionalização na Central de Atendimento, em Brasília, e a dimensão de sua operacionalização no interior do município para o qual a denúncia é encaminhada.

O que observamos é que o Disque 100 passou por um processo de conquista de espaço político e administrativo desde sua criação pela Abrapia, com o número 0800990500, implantada em vários estados brasileiros com o apoio de redes locais, até sua formatação atual como uma Central de Atendimento 24 horas, todos os dias da semana, inclusive feriados. Em Brasília, possui um sistema informatizado e integrado à Central de Atendimento que possibilita celeridade e transparência no registro, encaminhamento, monitoramento, sistematização.

O sistema possui um banco de dados, capaz de gerar relatórios relevantes acerca das denúncias em nível nacional, estadual, municipal, com significativa velocidade. Como exemplo, temos os relatórios elaborados pelo sistema e utilizados nesta pesquisa, todos montados de acordo com as categorias necessárias ao estudo e solicitadas por *e-mail* a um dos gestores da Central de Atendimento. Isto pode representar uma importante contribuição aos estudos realizados sobre violência por pesquisadores, gestores públicos, técnicos e a sociedade em geral.

O serviço mostrou-se, assim, com grande potencial para subsidiar o planejamento de ações, políticas, programas com informações sobre ocorrência, principais tipos, territórios com maior número de denúncias, etc.

Na dimensão do município, as condições objetivas de operacionalização dependem dos recursos disponíveis em cada órgão, não tendo um padrão único. De todo modo, este tema

foi abordado nas entrevistas locais, o que possibilitou a visão da diversidade de práticas presentes no município. Devido ao conteúdo que emergiu nas entrevistas, este tema é retomado no próximo tópico, relacionado aos limites identificados pela pesquisa.

II. LIMITES

Como podemos observar, o tema “limites” foi o grupo de maior expressão nas análises da pesquisa. Neste, incluímos todos os aspectos que dificultam ou impedem o alcance dos objetivos do Disque 100 de proteger crianças e adolescentes em situação de violência. Eles são de diferentes ordens, formando um contexto de muitos desafios que ainda estão postos para a efetividade da proteção almejada pelo serviço. Os limites foram agrupados em 6 temas, os quais passamos a expor:

1. Capitalismo mundializado e a política neoliberal

Averiguamos, no fluxo de atendimento e encaminhamento do Disque 100, as consequências, no campo da totalidade, do contexto do capitalismo mundializado, com a intensificação da precariedade das condições de vida das classes trabalhadoras, bem como o aprofundamento e mundialização das expressões da questão social, e, com ela, o avanço da defesa pela diminuição do Estado nas políticas sociais, bem como o avanço do processo de refilantropização da cidadania, e do repasse das responsabilidades com os direitos sociais para as famílias. Como nos alertaram alguns entrevistados, o problema da falta de condições não é só em Pernambuco, é em todo o Brasil, na Polícia, no Ministério Público, nos Conselhos Tutelares, na Justiça.

Neste cenário, observamos uma maior exposição da população, especialmente crianças e adolescentes, ao agravamento da violência estrutural e às consequentes sobrecargas e tensionamentos no interior das famílias, favorecendo a precipitação e reprodução de situações violentas, tais como os ciclos de violência que analisamos em Minayo (2006), Ianni (2004), Saffioti (2004), entre outros. Este processo evidencia a quebra de parte do pacto federativo conquistado com a Constituição Federal (1988) e demais legislações que a sucederam.

Como uma expressão significativa deste processo, está a situação das famílias pobres, com um número significativo de arranjos familiares chefiados por mulheres, “únicas” responsáveis pela satisfação das necessidades dos filhos, às quais é exigido o cumprimento dessas responsabilidades sem poder contar com a presença de creches e outros serviços necessários à garantia dos direitos fundamentais dos seus filhos.

Em consonância com o que foi dito no corpo do trabalho, este processo não justifica a ocorrência de violência, mas sua análise indica para a necessidade de criar ações, programas e

serviços no campo das políticas públicas de modo a ampliar a garantia de direitos e facilitar o cotidiano das famílias pobres, diminuindo os tensionamentos familiares e comunitários.

Nesta perspectiva, as políticas com viés neoliberal, ainda que recolocadas com o discurso e perfil neodesenvolvimentista, representam limites à efetividade da proteção social de crianças e adolescentes, sendo, inclusive, muitas vezes responsável pela exposição de crianças e adolescentes à violência, tal como abordamos na análise sobre a endemia da violência contra crianças e adolescentes, no tópico 2.3 deste trabalho.

2. Centralidade do fluxo das denúncias no Eixo da Defesa e Responsabilização

Como observamos na análise histórica das políticas de proteção às crianças e adolescentes, no século XX predominou o modelo de intervenção com foco na polícia, na justiça e assistência social. O Disque 100, nos dias atuais, é uma expressão de que este foco ainda se mantém ativo. Apesar de podermos supor, após a leitura dos documentos que estruturam o serviço, que o Disque 100 tem a expectativa de que as denúncias procedentes tenham acesso ao conjunto de políticas das quais necessitam, o fluxo explicitado na pesquisa indica a centralidade dos encaminhamentos aos órgãos de defesa e responsabilização, com intervenções focalizadas no âmbito do indivíduo, da família e da situação específica de violência que foi denunciada no serviço.

Este processo também vai de encontro ao desafio da intersetorialidade, no qual os diferentes setores deveriam estabelecer interseções e complementaridade na busca pela garantia da proteção integral e da efetivação do controle e participação social no fluxo do Disque 100.

Na fala, sobretudo do Conselheiro Tutelar, é possível identificar a busca pela ação intersetorializada com a requisição de serviços oriundos de diferentes políticas, mas limitada pelas dificuldades na disponibilidade dos serviços no território e nas quantidades necessárias, bem como na ausência de uma cultura de ações intersetoriais. O que observamos, na realidade, é que, quando há a intervenção de vários órgãos em um mesmo caso, a tendência tem sido a presença de ações sobrepostas e desarticuladas, colocando o eixo da promoção apenas como encaminhamentos complementares.

3. Desconhecimento sobre o Disque 100 e sua estrutura

No tópico referente à fala dos operadores, ficou evidente a ausência de um processo efetivo de disseminação do serviço no município, prevalecendo o desconhecimento sobre os conceitos, objetivos, resultados esperados e fluxos previstos. Esta situação toca de forma particular o baixíssimo número de respostas encaminhadas dos municípios ao sistema do Disque 100, de 13.466 denúncias registrada pelo serviço em 2013, apenas 1.696 foram

respondidas. Esta realidade se repete em nível municipal, quando, no relatório extraído do sistema em 24 de março de 2014, consta a informação de que 270 denúncias foram encaminhadas ao município de Olinda no 1º semestre de 2013, e, destas, a central não recebeu nenhuma resposta. Ressaltamos que dois dos entrevistados afirmaram desconhecer a previsão de devolução das intervenções realizadas, bem como o desconhecimento acerca do procedimento padrão para envio de respostas ao sistema pela página virtual.

Na intervenção especificamente, o problema do desconhecimento é minimizado porque os operadores conhecem suas atribuições e legislações correlatas, e como o Disque 100 se estrutura de acordo com essas legislações, mesmo sem a devida apresentação ao sistema, há convergência sobre as providências a serem tomadas. Contudo, as providências planejadas resultam restritas às atribuições de cada órgão, favorecendo a ação isolada e a mera duplicidade de intervenção.

Analisamos, portanto, que a ausência de um amplo conhecimento no nível do município atrofia as potencialidades identificadas e favorece a baixa capacidade de efetivar proteção social às crianças e adolescentes em situação de violência.

4. As fragilidades estruturais do sistema

Além do conhecimento acerca dos limites no campo da operacionalização no âmbito do município, a pesquisa também identificou limites na estrutura de funcionamento da Central de Atendimento em Brasília. Destacamos, sobretudo, a duplicidade no encaminhamento de uma mesma denúncia, que, ao mesmo tempo, segue para o Conselho Tutelar e para a delegacia, e, quando entra na etapa de monitoramento, é ainda encaminhada ao Ministério Público. Este, por sua vez, tem como procedimento comumente adotado oficial à delegacia e/ou ao Conselho Tutelar para que tomem as providências cabíveis, representado, em alguns casos, novos encaminhamentos do mesmo fato. Este processo intensifica a burocratização do serviço, com grande manuseio de informações e papéis incrementando as dificuldades já existentes no âmbito municipal.

A Central de Atendimento do Disque 100 possui ainda alta rotatividade de teleatendentes, o que representa prejuízos pela perda dos processos formativos e integrativos. Esse fato, como nos indicaram as pesquisas de Andrade (2012) e Souza (2013), apontados neste estudo no tópico 3.4, recebe influência, além das condições objetivas, dos aspectos da subjetividade dos profissionais devido aos sentimentos decorrentes do trabalho como impotência, raiva, preocupação, memória de violências vividas na infância, etc.

Ainda como fragilidade na estrutura do serviço, identificamos como insuficientes, os esforços oriundos da gestão nacional do serviço, destinados à pactuação e disseminação do

Disque 100 nos municípios, a exemplo do termo de compromisso assinado entre a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e os Ministérios Públicos Estaduais. A pesquisa indica a necessidade de intensificar esforços no estabelecimento de pactuações municipais, com o envolvimento de diferentes órgãos da rede.

5. Insuficiência da rede de atendimento municipal

Um forte limite, diretamente ligado à hipótese de nosso estudo, é a capacidade local de efetivar a proteção social das crianças e adolescentes que tenham situações de violência denunciadas através do Disque 100. Em essência, o sistema pode ser ágil e qualificado para recebimento e encaminhamento das denúncias ao município, mas a proteção será efetivada, no âmbito local, pela rede de atendimento instalada e disponível.

Neste sentido, a realização das entrevistas semiestruturadas com os principais operadores locais do fluxo do Disque 100 possibilitou, como vimos no tópico 4.3, conhecer a dinâmica do serviço no município de Olinda, as condições disponíveis, os processos de trabalho, as concepções que fundamentam cada órgão, dentre outros. Corroborados com os dados extraídos do relatório do Conselho de Direitos do município sobre os serviços disponíveis na rede de atendimento, expressos no tópico 4.1, podemos afirmar que há insuficiência na rede de atendimento, com baixa oferta de determinados serviços, a exemplo da existência de apenas dois Conselhos Tutelares e um CREAS para uma população de 400.000 habitantes.

Destacamos alguns dos principais entraves identificados:

- Ausência de serviços nas quantidades necessárias para atender as demandas do Disque 100.
- Sobrecarga dos serviços existentes, a exemplo do CREAS, que possui uma equipe para atender todo o município no que se refere às situações de violência. Também o Conselho Tutelar, que conta com o total de 10 conselheiros para toda a população de Olinda. O último Conselho Tutelar instalado no município foi em 2007, há 8 anos.
- A partir da fala dos operadores, foi identificada a existência de volume não contabilizado de denúncias que não são apuradas pelos órgãos. No nosso entendimento, há um “filtro” para a seleção das denúncias que serão priorizadas em cada órgão, mas não há pactuações quanto aos critérios para esta seleção.
- Ausência de serviços relevantes no município, como o CAPS I e CAPS ADI, ambos dirigidos ao atendimento de demandas infanto-juvenis. Também a baixa oferta do serviço de creche, o que daria suporte para as famílias pobres que possuem crianças

abaixo dos 6 anos de idade, bem como minimizaria precariedades nas condições de existência oriundas da violência estrutural.

- Baixa intervenção do Ministério Público no que se refere às demandas extrajudiciais do município, a exemplo da promoção de políticas públicas, devido ao baixo número de Promotores de Justiça com atribuição nesta matéria no município.

O que podemos avaliar com esses destaques é que existe um contexto complexo, diverso, no qual muito elementos se apresentam como limites à efetividade da proteção das vítimas indicadas no serviço do Disque 100. Nestes pontos, é possível articular o conjunto dos limites tratados anteriormente, entendendo as relações dialéticas que estabelecem e os impactos mútuos. Desde as considerações no âmbito da totalidade do sistema capitalista, da questão social, da violência e das políticas públicas, às condições do sistema de proteção social na atualidade, com suas políticas sociais reduzidas ao mínimo e com riscos concretos de perda de direitos conquistados. Tal situação é claramente retratada, por exemplo, quando, na caracterização do município, identificamos que o PPA vigente (2014-2017) não possui previsões para ampliação de serviços dirigidos à proteção de crianças e adolescentes, consta a manutenção dos serviços já existentes, o que nos tempos atuais se apresenta como positivo.

6. Ausência de pactuação e intervenção em rede

Sinalizamos, ainda como limite, a dificuldade das entidades e órgãos de atendimento local de constituírem-se, efetivamente, como rede de proteção de crianças e adolescentes, nos moldes aportados por Minayo, com o compartilhamento de valores e objetivos comuns, modelo de gestão e liderança, processos de comunicação e comprometimento com a utilização dos recursos, como vimos tópico 3.2. A autora defende que a forma como a rede se constitui possibilita analisar o potencial de intervir, interromper e tratar da violência.

Nesta perspectiva, apreendemos que a rede local não estabeleceu relações efetivamente intersetoriais, estando ainda bastante presa às intervenções sobrepostas, isoladas e burocratizadas. Não identificamos na pesquisa um espaço interinstitucional de debate e planejamento de ação articulada e integrada para atendimento das demandas do Disque 100, nem em momentos esporádicos.

O DPCA indicou que estabelece relações diretas, devido à necessidade própria de sua intervenção, com os Conselhos Tutelares, uma vez que esses devem ser acionados pela delegacia de polícia para a aplicação das medidas de proteção demandadas em situações específicas. Ficou claro na entrevista que o representante deste departamento conhece a redes, os serviços existentes, contudo as condições efetivas de trabalho, a demanda acumulada, a

insuficiência de profissionais, são impedimentos concretos que atravessam os espaços institucionais no município.

Ficou evidente ainda a ausência de uma pactuação para minimizar processos de duplicidade de intervenções e isolamento dos serviços no âmbito da rede municipal. As ações são, assim, setorializadas, inclusive com expressões de limites no interior de cada órgão, constituindo, como desafio a ser enfrentado, o estabelecimento de comunicações, parcerias e ações conjuntas no âmbito intrasetorial e intersetorial.

III. TENDÊNCIAS

Como último tópico de análise, apresentamos as tendências que identificamos no Disque 100 durante a pesquisa. Consideramos, enquanto tal, os elementos que indicam possíveis direções para onde a realidade está se movimentando, ou seja, as possibilidades identificadas para o futuro do Disque 100 e que estão diretamente ligadas à proteção de crianças e adolescentes em situação de violência.

Apesar de o estudo estar situado no âmbito do município de Olinda, as tendências vistas nos remetem às realidades encontradas em grande parte dos municípios brasileiros, deixando claras as contradições oriundas dos contextos mais amplos envolvendo o modelo de proteção social normatizado e o padrão efetivamente ofertado à população. Optamos por dividir as tendências em duas dimensões: o âmbito nacional, com as expressões mais amplas; e o âmbito municipal, com as expressões particularizadas no município de Olinda e em sua conjuntura específica.

Nacionalmente, consideramos como tendência, a ampliação da desresponsabilização do Estado por parte das políticas de proteção social sendo dirigidas ao mercado, especificamente àqueles que são de interesse da iniciativa privada, e ficando sob a responsabilidade pública as políticas destinadas às populações extremamente pobres ou os setores que não são alvo de interesse da iniciativa privada, a exemplo da assistência social.

Intensificação das demandas de reprodução social que devem ser resolvidas pela família, sem que esta tenha os recursos adequados para o cumprimento dessas responsabilidades, configurando este o outro lado da realidade, com a sobrecarga das famílias que se veem na obrigação de garantir, com recursos próprios, aquilo que deveria ser alvo de políticas sociais universais.

Outra tendência identificada é a ampliação do processo de enfraquecimento da sociedade civil organizada com arrefecimento das lutas por direitos e políticas públicas básicas, sendo as organizações da sociedade civil requisitadas para a implementação direta de ações, deixando em segundo plano o papel de controle social das políticas públicas.

Ainda no âmbito nacional identificamos como uma tendência em expansão, a práticas das alterações legislativas relacionadas à proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência, a exemplo da Lei contra os Castigos Físicos e Humilhantes. Entretanto, diante do contexto de consolidação das proposições neoliberais, há atualmente grave risco de alterações legislativas que relativizem ou regulamentem a perda de direitos já alcançados, a exemplo dos aquecidos debates pela redução da maioria penal que, mesmo sem ser objeto deste estudo, atravessa sua análise por representar a redução da responsabilidade do Estado em ofertar proteção integral para a faixa de 16 a 18 anos, nos moldes aprovados no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

No âmbito do município de Olinda, observamos a tendência de o Disque 100 permanecer com a operacionalização que encontramos na pesquisa, uma vez que não há espaços de debate e pactuação da ação em rede, nem iniciativas destinadas à sua qualificação; a intensificação da precariedade dos serviços públicos, especialmente no contexto atual, primeiro semestre de 2015, com as metas governamentais (no país, nos estados e municípios) de diminuição das despesas públicas, processo que frequentemente atinge as políticas sociais e justifica, com argumentos econômicos, a omissão do Estado em relação aos direitos sociais.

Apresentou-se ainda como tendência no âmbito municipal, a ampliação dos serviços de disque-denúncias, sem a criação das condições efetivas para que as instituições locais cumpram seu papel de averiguação da denúncia e tomada de providências, ou seja, ampliação da demanda sem a ampliação das condições objetivas para efetivação da proteção social. Na nossa compreensão fica claro o caminho, ainda longo, no qual as intervenções da rede local no fluxo das denúncias do Disque 100 permanecerão sob práticas burocratizadas, trabalho isolado, bem como a manutenção de demandas não atendidas, que entram no sistema e não recebem as averiguações e demais intervenções necessárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Optamos por intitular este último item de considerações finais por entender que o conhecimento ao qual chegamos é transitório e representa, em nossa visão, uma contribuição ao estudo da proteção social de crianças e adolescentes em situação de violência no Brasil contemporâneo, a partir da singularidade do Disque Denúncia Nacional - Disque 100, tendo em mente que este possui condições de nos revelar sobre a proteção de que dispomos efetivamente.

Consideramos que nossa pesquisa alcançou seu objetivo: “analisar a contribuição do Disque 100 para a efetividade da proteção social de crianças e adolescentes vítimas de violência no município de Olinda”.

O que podemos inferir, a partir de todo este processo de apropriação teórica e de aproximação com a realidade do serviço em Olinda, é a confirmação de um cenário de contradições e tensionamentos no que se refere à efetividade da proteção social de crianças e adolescentes, particularmente quando estão em situação de violência. Desde o elevado número de crianças expostas à violência estrutural, a prevalência da violência doméstica, a fragilidade de equipes e estruturas dos órgãos de atendimento, à ausência de comunicação, entre outros. Tudo nos demonstra uma imagem de caleidoscópio, no qual é impossível encontrar soluções rápidas a para melhoria do sistema.

Como podemos analisar, as contradições são marcantes neste debate e nos colocam nos limites da proteção possível de ser efetivada para crianças e adolescentes vítimas de violência. Em verdade, começamos a perceber que, após esta longa análise que se inicia no primeiro capítulo, no debate sobre a contribuição do Disque 100 para a proteção social de crianças e adolescentes, a questão central não é a proteção destinada às vítimas. É exatamente a relação inversa, é a ausência da efetivação da proteção social com padrões básicos de dignidade para a maioria da população infanto-juvenil que coloca a maior parte desta população em situações diversas de violência, que se expressam no ambiente doméstico, na escola, na comunidade e nas instituições.

A base das violências praticadas contra esses sujeitos é a violência estrutural, o que já implica na experiência de situação violenta para milhares de crianças e adolescentes. Neste debate repleto de contradições, destacamos algumas que se revelaram de extrema relevância no contexto estudado.

A primeira contradição que gostaríamos de destacar é a incompatibilidade da prioridade absoluta da infância e adolescência prevista no Art. 227 da Constituição Federal

(BRASIL, 1988) com a dinâmica do sistema capitalista, que tem em sua essência a primazia absoluta de gerar lucro e crescimento da acumulação para aqueles que detêm os meios de produção, a classe capitalista.

Outra contradição, com forte impacto em nosso estudo, é a proteção social juridicamente prevista no Brasil, com a garantia de direitos sociais universais, e a reatualização do pensamento liberal, o neoliberalismo, com a colocação do Estado mais diretamente ligado às garantias de lucratividade e crescimento da acumulação. Isto acarreta, portanto, a diminuição dos investimentos nas políticas sociais – o que, na prática, significa a desresponsabilização do Estado pela cidadania da população.

Destacamos ainda a situação da família contemporânea, base primeira dos sistemas de proteção social e foco central das políticas sociais, e, ao mesmo tempo, principal atingida pelo agravamento das expressões da questão social. Esta contradição implica na impossibilidade, para milhares de famílias, de cumprirem com seus deveres de cuidar de forma digna de suas crianças e adolescentes. Acrescenta-se, nesta contradição, o elemento de que, ao convocar as famílias para assumirem as responsabilidades pela reprodução social, em milhares de situações, são as mulheres/mães que em verdade são convocadas.

Também há a contradição evidenciada no campo da cultura, da base ideológica que ainda mantém o lugar de subalternidade das crianças e adolescentes nas relações familiares, comunitárias e institucionais. As relações adulto - criança/adolescente são perpassadas pela dominação/exploração, através da síndrome do pequeno poder, sendo, não raro, marcadas por estratégias de controle e punição, tornando esses sujeitos alvos de violências diversas, algumas inclusive legitimadas socialmente.

No que se refere à realidade singular do município de Olinda, gostaríamos de resgatar, neste último momento, aquilo que nos apareceu como uma possibilidade estratégica: a ação das instituições locais. Ou seja, a ação que não depende, necessariamente, de que todas as contradições no campo das políticas de proteção social sejam superadas; ela pode coexistir no contexto atual, a partir da intencionalidade e dos recursos, institucionais e técnicos, existentes no município.

A pesquisa nos levou a vislumbrar a possibilidade de que o município aja no sentido de criar um espaço sistemático de diálogo e interação entre os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil, podendo este ser provocado pelo Comdaco, pelo MPPE, ou outro órgão ou organização da sociedade civil, impulsionando uma ação em rede que possibilite o melhor funcionamento do Disque 100 e uma maior probabilidade de alcançar os objetivos do serviço. Como nos diz Minayo:

Os resultados evidenciam que, diante das dificuldades para atuação em rede, faz necessário: romper com a lógica do trabalho setorizado e verticalizado; promover o exercício constante de comunicação e troca de informações; capacitar permanentemente profissionais e pessoas que se envolvem na rede; incorporar a família nas ações de proteção e de prevenção e promover a participação de amplos setores sociais. (2007, p. 1315)

Com este movimento, aumentaria a possibilidade de efetivar a proteção social, ao passo que minimizaria a duplicidade de intervenções, bem como a ausência de intervenções. Foi possível evidenciar que existem possibilidades diversas de melhoria do sistema, mas o que nós observamos é que há ações desordenadas das instituições, com poucos instrumentos de monitoramento e aferição da efetividade do serviço no âmbito local. O sistema vem sendo desenvolvido no município de forma burocrática, automatizada, sem conhecimento sobre o serviço, sem reflexões sobre a prática, nem dentro das instituições nem na dimensão interinstitucional.

Consideramos ainda a alta incidência de “limites” em nossa análise, identificamos a tendência ao aumento da burocracia, com papéis que chegam, são encaminhados, arquivados, e à manutenção da baixa condição dos serviços de darem cobertura às demandas oriundas do Disque 100.

Outra reflexão relevante foi o afastamento do CREAS. É claro que crianças e adolescentes que entram na rede de atendimento através de denúncias encaminhadas pelo Disque 100 podem e, muitas vezes, são atendidas pelo CREAS, como órgão da política de assistência social que oferta a atenção a indivíduos e famílias em situação de violência. Mas este deveria/poderia ter maior integração com os demais serviços que estão diretamente envolvidos no atendimento às demandas do Disque 100, ampliando a qualificação da intervenção e de seu acompanhamento.

Para fechar esta dissertação, colocamo-nos o desafio de estimular o movimento da realidade e colaborar com o pensamento propositivo e positivo. No que tange à realidade do Disque 100 no município de Olinda, apesar de estar relacionado às determinações do campo da totalidade, com mudanças lentas e contraditórias, há a possibilidade de movimentar alguns aspectos em outra direção. Fazer do que está presente no cotidiano de quem efetiva ou deveria efetivar a proteção social, o local onde é possível impulsionar transformações que se contraponham à tendência da burocratização, do trabalho isolado e da baixa efetividade da proteção social.

Com o reconhecimento da impossibilidade de gerar os resultados necessários com fazer profissional isolado, somos desafiados à ação, ativa e articulada, no sentido de checar a veracidade de todas as denúncias encaminhadas, ampliando a defesa de recursos e estruturas para melhoria da proteção social. Entendemos que o contexto mais amplo de onde emergem as políticas públicas é caracterizado pelo confronto de paradigmas, pelas relações de poder entre as forças presentes e as necessidades politizadas pelas classes trabalhadoras.

Por fim, o que podemos ver neste limitado retrato do Disque 100, é que o serviço, apesar dos seus limites, vem se consolidando como espaço de grito e de questionamento da violência estrutural e doméstica, oficializando os abusos e transgressões no cotidiano de crianças e adolescentes, fortalecendo o reconhecimento destes como problema social que demanda medidas diversas do Estado.

REFERÊNCIAS

AMBROMOWAY, Miriam et al. *Juventude, violência e Vulnerabilidade Social na América Latina: desafios para políticas públicas*. Brasília: UNESCO, BID, 2002.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e os Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRADE, Vinícius Novais Gonçalves de. *As falas dos atendentes do Disque 100 sobre a escuta das denúncias de abuso sexual contra crianças e adolescentes*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiania, 2012.

AZEVEDO, Maria Amélia. Violência doméstica contra crianças e adolescentes: problemas teóricos de pesquisa no Brasil. *Temas psicol.*, vol. 1, n.3, p. 127-135, 1993.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. *O castigo dos cacos quebrados*. Módulos 1A/B – 2A/B – 3 A/B. LACRI – Laboratório de Estudos da Criança. USP, 2001.

_____. *Crianças Vitimizadas: A síndrome do Pequeno Poder*. São Paulo: Iglu, 2000.

BARDIN, Lawrence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, Martin W.; GASKEL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de Política Social. In: MOTA, Ana Elizabete et al (Org.). *Serviço social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. 2ª ed. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2007.

_____. *Capitalismo Contemporâneo e Estado*. Brasil em contrarreforma, desestruturação do Estado e perdas de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Política Social no contexto da crise capitalista. In: CEFESS/ABEPSS. *Serviço Social e Competências Profissionais*. Brasília: CEFESS/ABEPSS, 2009. p. 301-322.

_____. Desafios contemporâneos das políticas sociais. *Revista Katálises*, Florianópolis, v.

14, n. 1, p. 9-10, jan/jun. 2011.

BERETTA, Regina Célia de Souza; MARTINS, Lilia C. O. Estado, municipalização e gestão social. *Revista Serviço Social e Sociedade*. Assistência Social, Políticas e Direitos, nº 77, ano XXV, p. 63-77, mar. 2004.

BOSCHETTI, Ivanete. O serviço Social e a luta por trabalho, direitos e democracia no mundo globalizado. Palestra conferida na Conferência Mundial de Serviço social, ocorrida em Salvador, em 17.08.2008. Disponível em: http://www.cfess.org.br/pdf/ivanete_boschetti.pdf. Acesso em 29 set. 2014

_____. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; MIOTO, R. C. T. *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 64-85.

BRASIL. *Declaração dos Direitos da Criança*. 1959. Assinada pelo Brasil através do 1º Decreto, nº 50.517 de 02 de maio de 1961.

BRASIL / SDH. *Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes*. Disque Denúncia Nacional, DDN 100. Brasília, Distrito Federal. 2009

BRASIL. Lei 12.010, de 03 de agosto de 2009. *Convivência Familiar e Comunitária*.

BRASIL. Lei 12.696, de 25 de julho de 2012. *Dispõe sobre os Conselhos Tutelares*.

BRASIL / IPEA. *Situação Social nos Estados – Pernambuco*. Brasília, 2012. Disponível no site http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=14211. Acesso em 02.08.2014

BRASIL / CONANDA. Resolução 139, de 17 de março de 2010. *Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá outras Providências*. Disponível no site <http://www.sdh.gov.br/busca>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRASIL / CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. *Resolução 466*, 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em 20 mar. 2015.

BRASIL / MDS. *Relatório Bolsa Família e Cadastro Único – Município de Olinda*. Disponível no site: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php> . Acesso em 08

out. 2014

BRASIL / IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais*. Uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2012. Disponível no site: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015471711102013171529343967.pdf>. Acesso em 02 ago 2014

CENDHEC. *Sistema de Garantia de Direitos*. Um caminho para proteção integral / Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social. Recife: CENDHEC, 1999.

CFESS / ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CHAUÍ, Marilena. Ética e Violência. In: _____. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 340-359.

COELHO, Ailta Barros de Souza Ramos. Política de proteção à infância e adolescência e descentralização. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 60, Ano XX, p. 92-105, jul. 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. *De Rousseau a Gramsci, ensaio de teoria política*. São Paulo: Boitempo, 2011.

CRESS/RJ. Código de Ética Profissional. In: _____. *Assistente Social: ética e direitos*. Coletânea de Leis e Resoluções. Conselho Regional de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2001

CRESS 7ªR-RJ. Código de Ética Profissional. In: _____. *Assistente Social: ética e direitos*. Coletânea de Leis e Resoluções. 3ª Edição – atualizada. Rio de Janeiro, 2001.

DOMENACH, Jean-Marie. La violência. In: UNESCO. *La violencia e sus causas*. Paris: UNESCO, 1981. p. 33-46.

DUQUE-ARRAZOLA, Laura Suzano. O sujeito Feminino nas Políticas Sociais. In: Mota, Ana Elizabete (Org.). *O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 225-251.

ECPAT. *Declaração do Rio de Janeiro para Ação de prevenir e eliminar a exploração sexual de crianças e adolescentes*. Rio de Janeiro, 2008. Acesso em 08 dez. 14. Disponível em: http://www.obscriancaeadolescente.org.br/?file_pub=100820142134.pdf

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.

FIORI, José Luís. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2006.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GOULART, Ferreira. Pensador. Ferreira Goulart. Disponível em: http://pensador.uol.com.br/autor/ferreira_gullar/ Acesso em 13 abr. 2015.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço social em tempo de Capital Fetice: Capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e serviço social: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez; CELATS, 2009.

IANNI, Otávio. *Estado e Capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasiliense, 2004.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. *Saúde e sociedade*, São Paulo, v.6, n. 2, p. 31-46, ago-dez. 1997.

LEAL, Maria Lúcia. As ONGS no enfrentamento da exploração, abuso sexual e maus tratos de crianças e adolescentes – Pós 1993. *Revista Ser Social*, Unb, Brasília, 1998. Disponível em: <<http://matriz.sipia.gov.br/acervo-documental/artigos/252-artigo-ongs>>. Acesso em 08 out. 14.

_____. *Os caminhos da mobilização para o enfrentamento da ESCA: Despolitização e resistência*. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/2485>. Acesso em 08 out. 2014.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar. *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 53-80.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Antologia Filosófica*. Trad. Isabel Vale, Fernando Guerreiro, Antônio Reis e Antônio Melo. Lisboa: Editorial Estampa, 1971.

_____. *Manifesto do Partido Comunista*. Trad. Antônio Carlos Braga. São Paulo: Escala, 2009.

MARX, Karl. Prefácio da Contribuição à Crítica da Economia Política. In: _____. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. Trad. Maria Helena Barreiros Alves. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

MENDONÇA, Valéria Nepomuceno Teles de. *A avaliação do processo de implementação do Programa Sentinela na cidade do Recife*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

MENEGAT, Marido. Direitos Humanos contra o Moloch? In: Freire, Silene de M. (Org.). *Direitos Humanos e Questão Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009. p. 27-42.

MINAYO, Maria Cecília. A Violência Social sob a perspectiva da Saúde Pública. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 10 (supl.1), p. 07-18, 1994.

MINAYO, Maria Cecília; ASSIS, Cecília. Saúde e violência na infância e na adolescência. *Jornal de Pediatria*, Sociedade Brasileira de Pediatria, v. 70, nº 5, p. 263-266, 1994.

MINAYO, Maria Cecília; SOUZA, Edinilza Ramos de. Violência e saúde como campo interdisciplinar e de ação coletiva. *História, Ciências, Saúde*, Manguinhos, v. IV, n. 3, p. 513-531, nov 1997-fev 1998.

MINAYO, Maria Cecília. Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde. *Revista saúde materno infantil*, Recife, v. 1, n. 2, p. 91-102, maio-agosto, 2001.

_____. O significado social e para saúde da violência contra criança e adolescente. In: WESTPHAL, Márcia faria (Org.). *Violência e criança*. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. A Violência Dramatiza Causas. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; Souza Edinilsa Ramos de (Org.). *Violência sob o olhar da saúde, a infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

_____. *Violência e Saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

MINAYO, Maria Cecília et al. Redes de Prevenção à Violência: da utopia à ação. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, nº 11(Sup), p. 1313-1322, 2007.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. A Família como referência nas políticas sociais: Dilemas e Tendências. In: TRAD, Leny A. Bomfim (Org.). *Família Contemporânea e Saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. p. 51-65.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Santana; PERUZZO, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). *As ideologias de contrarreforma e o serviço social*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010. p. 35-67.

MUNHOZ, Divanir Eulália Naréssi. Entre a universalidade da teoria e a singularidade dos fenômenos: enfrentando o desafio de conhecer a realidade. *Revista Emancipação*. Ano 6, n. 1, p. 25-52, 2001.

NETO, Wanderlino Nogueira. *Instrumentos de promoção e proteção dos direitos da de criança e do adolescente, enquanto direitos humanos especiais de geração*. Palestra proferida no evento de comemoração do 22º aniversário do Estatuto da Criança e do Adolescente, Brasília, 2012.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: CEFESS. *Módulo 1 de*

Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/Unb, 1999.

_____. Democracia e Direitos Humanos na América Latina: aportes necessários ao debate. In: FREIRE, Silene (Org.). *Direitos humanos e questão social na América Latina*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009. p. 03-12.

_____. *Introdução ao Estudo de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

OEA. *Documento de referência para o XXI Congresso Pan-Americano da Criança e do Adolescente*, 2014. Disponível em: www.xxicongresopanamericano.org/pt/xxicongreso. Acesso em 21 nov. 2014.

OLINDA. *Plano Plurianual 2014-2017*. Disponível em: http://transparencia.olinda.pe.gov.br/orcamento/2014/PPA%202014_PMO.pdf>. Acesso em 02 fev. 2015.

OLINDA. Lei 5.173, de 21 de junho de 1999. *Lei que cria o primeiro conselho tutelar de Olinda*.

OLINDA / COMDACO. *Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescentes de Olinda, 2012-2017*. Olinda, 2013.

_____. *Relatório – Etapa 3 – Identificação dos problemas e violações que atingem as crianças e adolescentes e da situação do sistema de garantia de direitos no município*. Olinda, setembro, 2014.

ONU. CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979). Resolução 34/180, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 18 de dezembro de 1979. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/mulher/lex121.htm>>. Acesso em 08 dez.2014.

ONU / IDH. *Relatório 2014*. disponível em: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>. Acesso em 02 ago 2014.

ONU. *Convenção de Belém do Pará. Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher*, 1994. Aprovada em Belém do Pará, Brasil, em 09 de junho de 1994 na vigésima quarta sessão ordinária da Assembléia Geral. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem>. Acesso em 08 de dezembro de 2014.

ONU / PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/olinda_pe. Acesso em 02 fev. 2015

PADILHA, Miriam Damasceno. *Criança não deve trabalhar: A análise sobre o programa de erradicação do trabalho infantil e repercussão na sociabilidade familiar*. Recife: CEPE, 2006.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 40, n. 140, p. 649-673, mai-ago. 2010.

PERNAMBUCO / SDS. *Descrição do Departamento de Polícia da criança e do Adolescente - DPCA/PE*. Disponível em: www.policiacivil.pe.gov.br/dpca/. Acesso em 20 fev. 2015.

PINTO, Renato Marcello de Araújo. O Estatuto da Criança e do adolescente e o Sistema de Garantias de Direitos. In: CENDHEC. *A metodologia do projeto da Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Recife: Cendhec, 2011. p. 11 – 26.

PORTO, Célia. *Cidadania e (Des)proteção: um limite do Estado democrático*. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-017-046.pdf>>. Acesso em 30 de jul. 2014.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.

SAFFIOTI, Heleieth; BONGIOVANI, Iara. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, p. 82 – 91, 1999.

_____. Contribuições feministas para os estudos de gênero. *Cadernos Pagu*, n. 16, p. 115-136, 2001.

_____. *Gênero, patriarcado e violência*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SCHEINVAR, Estela. Conselho Tutelar e Estado de (Violação de) Direito. In: FREIRE, Silene (Org.). *Direitos humanos e questão social na América Latina*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009. p. 119-128.

SDH/ OUVIDORIA. Orientações relativas ao funcionamento do Disque 100. Disponível no site: <http://www.sdh.gov.br/disque-direitos-humanos/disque-direitos-humanos>. Acesso em 20 de Nov. de 2014.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Jetson Lourenço Lopes da; SOUZA, Nathália Cristina Rodrigues de. *Política Social: introdução analítica da proteção social brasileira de 1930 aos anos 2000*. Recife: Universitária, 2012.

SILVA, José Fernando Siqueira. Violência e Serviço Social. *Revista Katalisys*, Florianópolis v. 11, n. 2, p. 265-273, jul-dez. 2008

SILVA, José Fernando Siqueira; CARMO, Onilda Alves. *Sociabilidade Burguesa e Serviço Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SIMIONATO, Ivete. *Gramsci sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social*. Florianópolis: UFSC, 1995.

SORIANO, Raúl Rojas. *Manual de Pesquisa Social*. Trad. Ricardo Rosenbusch. Petrópolis: Vozes, 2004.

SOUZA, Sônia M. Gomes; MOREIRA Maria Ignez Costa (Org.). *Quebrando o silêncio: disque 100 - Estudo sobre a denúncia de violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos - SDH/PR; Goiânia: Cãnone Editorial, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 77, ano XXV, p. 30-53 mar. 2004.

WASELFISZ, Júlio Jacobo. *Mapa da violência 2012. Crianças e Adolescentes no Brasil*. CEBELA/ FLACSO, Rio de Janeiro, 2012.

YASBEC, Maria Carmelita. *Sistema de Proteção social: modelo, dilemas e desafios*. 2009 Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistenciasocial/seminariointernacional-bpc/sobre-o-evento/apresentacoes/arquivos/Maria%20Carmelita%20Yazbek%20%20Protecao%20Social.pdf/atdownload/file>>. Acesso em 20 jul. 2014.

APÊNDICE B

Quadro 8 – Percentuais referentes à análise dos formulários dos 38 formulários de denúncias dos meses de maio e junho de 2013.

Item do formulário	Sub-itens para análise	Total	Percentuais
1 -Data e hora do atendimento da denúncia	MANHÃ (6:00 – 11:59)	9	23,6842105
	TARDE (12:00 – 17:59):	15	39,4736842
	NOITE (18:00 – 23:59)	12	31,5789474
	MADRUGADA (Entre 00:00 e 5:59)	2	5,26315789
Sub –total		38	10000%
2 - Outras notificações	1ª DENÚNCIA:	24	63,1578947
	2ª OU 3ª DENÚNCIA:	10	26,3157895
	4ª OU 5ª DENÚNCIA:	1	2,63157895
	ACIMA DA 5ª DENÚNCIA	2	5,26315789
	NI:	1	2,63157895
Sub –total		38	10000%
3 - Nº de vítimas	1 VÍTIMA:	23	60,5263158
	2 OU 3 V.	11	28,9473684
	ACIMA DE 4 V.	2	5,26315789
	NI:	2	5,26315789
Sub –total		38	10000%
4 - Sexo de cada vítima	MASC.:	36	58,0645161
	FEM.:	23	37,0967742
	NI.:	3	4,83870968
Sub –total		62	10000%
5- dade (em anos)	ATÉ 2 ANOS:	9	15,5172414
	ENTRE 2 E 6	11	18,9655172
	ENTRE 7 E 11	21	36,2068966
	ENTRE 12 E 15	9	15,5172414
	ENTRE 16 E 17	4	6,89655172
	ADULTO OU IDOSO	1	1,72413793
	NI	3	5,17241379
Sub –total		58	10000%
6 – Cor	NEGRA:	0	0
	PARDA:	17	38,6363636
	BRANCA:	14	31,8181818
	NI:	13	29,5454545
Sub –total		44	10000%
7 - Contexto familiar indicado na denúncia	MORA COM MÃE:	13	34,2105263
	MORA COM PAI:	5	13,1578947
	MORA COM MÃE E PAI:	7	18,4210526

	MORA COM MÃE, PAI E OUTROS PARENTES:	5	13,1578947
	MORA COM OUTRO(S) PARENTE(S):	2	5,26315789
	MORA NA RUA	0	0
	NI:	6	15,7894737
Sub –total		38	10000%

8 - Bairro onde ocorre a violência.	ÁGUAS COMPRIDAS	2	5,26315789
	ALTO DO SOL NASCENTE	1	2,63157895
	BOM SUCESSO	2	5,26315789
	CAIXA D'ÁGUA	4	10,5263158
	CASA CAIADA	1	2,63157895
	CIDADA TABAJARA	1	2,63157895
	JARDIM ATLÂNTICO	2	5,26315789
	JARDIM BRASIL	2	5,26315789
	JARDIM FRAGOSO	1	2,63157895
	OURO PRETO	5	13,1578947
	PEIXINHOS	3	7,89473684
	SALGADINHO	1	2,63157895
	SÃO BENEDITO	1	2,63157895
	RIO DOCE	3	7,89473684
	UMUARAMA	1	2,63157895
	VARADOURO	3	7,89473684
	LOCALIDADE NÃO ENCONTRADA EM OLINDA	3	7,89473684
	NI:	2	5,26315789
Sub –total		38	10000%
9 - Local da violência informada no item do formulário	Não informado	38	10000%
Sub –total		38	10000%
10 - Local de ocorrência da violência	CASA DA VÍTIMA E DO AGRESSOR(A)	26	60,4651163
	CASA DA VÍTIMA	3	6,97674419
	CASA DO AGRESSOR(A)	2	4,65116279
	RUA:	4	9,30232558
	OUTRO:	6	13,9534884
	NI:	2	4,65116279
Sub –total		43	10000%
12 -Indicado(s) como	PAI:	13	24,5283019

responsável(is) pela violação	MÃE:	22	41,509434
	PADRASTO / MADRASTA:	4	7,54716981
	AVÔ/AVÓ:	3	5,66037736
	OUTROS PARENTES:	2	3,77358491
	DESCONHECIDOS:	5	9,43396226
	NI:	1	1,88679245
	PRÓPRIA(O) ADOLESCENTE	2	3,77358491
	CONHECIDOS DA FAMÍLIA	1	1,88679245
Sub –total		53	10000%
13 - Violência tipificada pelo serviço	NEGLIGÊNCIA:	23	31,5068493
	ABANDONO:	0	0
	VIOLÊNCIA FÍSICA:	14	19,1780822
	VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA:	19	26,0273973
	ABUSO SEXUAL (ESTUPRO):	10	13,6986301
	EXPLORAÇÃO SEXUAL:	1	1,36986301
	ENTREGA DE SPA:	1	1,36986301
	OUTRAS	5	6,84931507
Sub –total		73	10000%
14 - Violência explicitada no texto	NEGLIGÊNCIA NÃO ESPECIFICADA	15	14,8514851
	NEGLIGÊNCIA DE SUPERVISÃO:	8	7,92079208
	NEGLIGÊNCIA DE SAÚDE:	6	5,94059406
	NEGLIGÊNCIA EDUCACIONAL:	3	2,97029703
	NEGLIGÊNCIA DE HIGIENE:	1	0,99009901
	ABANDONO:	3	2,97029703
	VIOLÊNCIA FÍSICA:	17	16,8316832
	VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA:	20	19,8019802
	ABUSO SEXUAL:	11	10,8910891
	EXPLORAÇÃO SEXUAL:	5	4,95049505
	ENTREGA DE SPA:	5	4,95049505
	OUTRAS	7	6,93069307
	Sub –total		101
15 - Relação violência tipificada e violência explicitada no texto.	VIOLÊNCIA TIPIFICADA DE ACORDO COM O TEXTO:	28	73,6842105
	VIOLÊNCIA TIPIFICADA EM DESACORDO COM O TEXTO:	10	26,3157895
Sub –total		38	10000%
16 - Período ou Frequência da violência indicada na denúncia.	UM ACONTECIMENTO OU FREQUÊNCIA ESPORÁDICA:	2	5,26315789
	HÁ SEMANAS	3	7,89473684
	DIARIAMENTE, HÁ MENOS DE UM ANO.	17	44,7368421
	DIARIAMENTE, HÁ DOIS ANOS.	5	13,1578947
	DIARIAMENTE, ENTRE 3 E 5 ANOS:	1	2,63157895

	DIARIAMENTE, A MAIS DE 5 ANOS:	2	5,26315789
	OUTROS:	1	2,63157895
	NI.:	7	18,4210526
			0
Sub –total		38	10000%
17 - Contexto da violência	RESPONSÁVEIS CONSOMEM SPA:	7	11,2903226
	MAE E OU PAI S PRATICAM A VIOLÊNCIA.	26	41,9354839
	MAE E OU PAI DEIXA A CRIANÇA EM COM RESPONSÁVEIS QUE PRATICAM A VIOLÊNCIA.	10	16,1290323
	RESPONSÁVEIS FORA DE CASA QUANDO OCORRE A VIOLÊNCIA:	1	1,61290323
	RESPONSÁVEIS ABANDONAM E DEIXAM COM OUTROS CUIDADORES DA FAMÍLIA:	3	4,83870968
	RESPONSÁVEIS ABANDONAM E DEIXAM COM PESSOAS QUE NÃO SÃO DA FAMÍLIA:	4	6,4516129
	CONTEXTO ACRESCIDO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA MULHER	2	3,22580645
	VIOLÊNCIA PRATICADA POR ESTRANHOS SEM CONHECIMENTO DA FAMÍLIA:	6	9,67741935
	VIOLÊNCIA PRATICADA POR ESTRANHOS COM CONHECIMENTO DA FAMÍLIA:	2	3,22580645
	NI	1	1,61290323
Sub –total		62	10000%

18 - Instituições que tomaram conhecimento	DELEGACIA DE PAULISTA	8	44,4444444
	EMERGÊNCIA POLICIAL	0	0
	CONSELHO TUTELAR	6	33,3333333
	MINISTÉRIO PÚBLICO	4	22,2222222
Sub –total		18	10000%
19 - Nº de denúncias anteriores	1ª NOTIFICAÇÃO:	27	71,0526316
	ATÉ DUAS NOTIFICAÇÕES:	10	26,3157895
	ENTRE 3 E 4 NOTIFICAÇÕES:	0	0
	MAIS DE CINCO NOTIFICAÇÕES posteriores:	1	2,63157895
Sub –total		38	10000%
20 - Grupo de violação	CeA:	37	97,3684211
	CeA COM DEFICIÊNCIA:	0	0
	MULHER:	0	0
	IDOSO.	1	2,63157895
Sub –total		38	10000%
Observações	Indicação de emergência / flagrante	6	42,8571429

	Denúncia com indícios de ser de outro município.	3	21,4285714
	Mesma denúncia da anterior com número diferente.	2	14,2857143
	Situação permanece após denúncia	2	14,2857143
	Denúncia envolvendo policiais ou autoridades.	1	7,14285714
Sub-total		14	10000%