

Universidade Federal de Juiz de Fora  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
Mestrado em Serviço Social

Shislene Leite Pedroso

**“Perspectivas e desafios na atenção à crianças e adolescente vítimas de  
violência sexual no município de Juiz de Fora - MG”**

Juiz de Fora  
2015

Shislene Leite Pedroso

**“Perspectivas e desafios na atenção à crianças e adolescente vítimas de  
violência sexual no município de Juiz de Fora - MG”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Mônica dos Santos

Juiz de Fora

2015

Às crianças, adolescentes, mães e familiares, e também aos profissionais dos desafios cotidianos, dedico.

## AGRADECIMENTOS

Minha sincera gratidão a toda as pessoas que contribuíram com a realização deste trabalho. Essa dissertação, definitivamente, não é produto singular do meu empenho, o que faz do ato de agradecer uma tarefa indispensável.

Agradeço ao PPG da Faculdade de Serviço Social/UFJF em seu conjunto de professores, pelos valiosos ensinamentos na oportunidade deste curso de mestrado.

Agradeço de forma especial à minha orientadora, Cláudia Mônica, pelo zelo com este trabalho, pela rica amizade, pelo aprendizado a mim proporcionado, e pelos estímulos à continuidade quando as dúvidas e dificuldades se apresentaram. Obrigada pela paciência e interesse com que você recebeu minhas inquietações.

À professora Carina, além da relação carinhosa que desenvolvemos, pelas importantes contribuições dadas ao meu trabalho, no exame de qualificação, no dia-a-dia das aulas e também nos encontros cotidianos. Obrigada, além disso, por se colocar disponível nos momentos de dificuldades.

À professora Rosana Morgado, por suas contribuições na banca de qualificação, na banca de defesa e pelos ensinamentos através de suas produções intelectuais, que muito me inspiraram na construção do trabalho.

Aos funcionários e integrantes da Secretaria, em especial à Bethe, pela paciência e pela torcida.

Um agradecimento especial aos amigos da minha turma de mestrado, por deixarem tudo um pouco mais leve. Vocês são incríveis. Impossível ter sido melhor do que foi!

A todos os meus afetos, peço desculpas pelas ausências e abdições, durante o intenso período de dedicação ao mestrado. E também agradeço, de forma alegre e vibrante, pela ternura que me alimentou a motivação, por todo esse tempo.

Agradeço, com muito carinho, à minha amiga Wanessa, e à amiga e professora Cristina, pelo incentivo e torcida por minha inserção no programa de Pós-graduação. Obrigada por me proporcionarem o deleite afetivo das amizades belas.

Aos companheiros de trabalho da Câmara Municipal, agradeço pela receptividade calorosa e também pelo apoio na finalização do mestrado.

Sou especialmente grata aos meus pais Maria Lúcia e José Maria, que me garantiram o amor, o apoio e a sustentação em absolutamente tudo que eu precisava. Amo vocês.

Às minhas irmãs, pela cumplicidade, sutileza e felicidade dos instantes da minha vida toda. Vocês são as pessoas mais lindas.

Aos meus sobrinhos pela alegria proporcionada em todos os momentos desde que vocês chegaram.

Ao meu amor, José Otávio, pelo companheirismo, carinho e compreensão. Obrigada por tudo. Tanto que nem sei descrever.

Aos amigos que escolhi como família, Carolina, Vinícius, André, Marcela, Paula, Melissa, Wanderson, Gabi, João, Elizabeth e Eduardo: vocês são a síntese de aconchego, generosidade e cumplicidade na vida. Obrigada.

Gratidão a todos aqueles que me imprimiram euforia ao pensamento. Sinto-me muito feliz com o aprendizado propiciado nesta etapa.

Finalmente, obrigada Deus pela vida, que me tem dado tanto, *“o som e o abecedário, com ele as palavras que penso e declaro\*”*.

## RESUMO

O presente trabalho discute as perspectivas e os desafios postos no atendimento a crianças e adolescentes que sofreram violência sexual no município de Juiz de Fora (MG). Partindo do ponto de análise das políticas sociais (Estado e sociedade civil), que constituem um conjunto de ações voltadas à proteção e defesa de direitos destes sujeitos, aborda a fluidez e as tensões presentes no fluxo de atendimento da rede socioassistencial designada a esta demanda.

Por isso, a compreensão teórica da violência sexual e desta como alvo das políticas sociais é parte fundamental do trabalho, abordando o amadurecimento do Estado brasileiro quanto ao reconhecimento das necessidades da infância e juventude enquanto sujeitos de absoluta prioridade e alvos da proteção social. A isto, soma-se uma reflexão teórica sobre o fenômeno, sustentada em autores que problematizam a sua reprodução nas relações sociais (assimétricas), a se considerar as estruturas de poder e de hierarquia, bem como as desigualdades nas relações de geração, de gênero, classe e etnia.

Nosso objetivo consiste em identificar e analisar as instituições que compõem a rede socioassistencial, no que concerne às atividades e procedimentos realizados, características materiais, objetivos, tipos de serviços ofertados e os fluxos percorridos pelos usuários e suas famílias. Através de uma pesquisa qualitativa, aplicada por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com coordenadores de instituições ou projetos relacionados ao objeto de estudo, se orienta a traçar um panorama da política de atendimento percorrendo desde o momento de notificação e denúncia, até os serviços prestados no âmbito do atendimento. Este último, na perspectiva que adotamos, compreendendo a atenção física, jurídica, psicológica, econômica e social prestada a todas as pessoas envolvidas em situação de violência sexual.

Assim, esta dissertação prioriza a realização de um mapeamento dos caminhos percorridos pelos usuários e suas famílias no processo de atendimento ofertado através de políticas sociais, tendo por referência a proteção que preconizam os arranjos políticos e legislações protetivas da infância e juventude.

**Palavras-chave:** violência sexual, crianças e adolescentes, políticas sociais.

## ABSTRACT

This work discusses the prospects and challenges posted in the care for children and teenagers who have suffered sexual violence in the city of Juiz de Fora (MG). From the analysis of social policies (government and civil society), which form a set of actions aimed at protecting and defending the rights of these individuals, it addresses the fluidity and tensions present in the flow of the social assistance network assigned to this demand.

Therefore, the theoretical understanding of sexual violence and this targeting of social policies is a fundamental part of the work, addressing the maturing of the Brazilian State regarding the recognition of children's needs and youth as subject of absolute priority and targets of social protection. We have to add to it a theoretical reflection about the phenomenon, sustained in authors that question its reproduction in social relations (asymmetric), to consider the structures of power and hierarchy, and inequalities in the relations generation of gender, class and ethnicity.

Our goal is to identify and analyze the institutions that make up the social assistance network, with respect to undertaken activities and performed procedures, material characteristics, objectives, types of offered services and flows that were covered by users and their families. Through a qualitative research, applied by conducting semi-structured interviews with coordinators of institutions or projects related to the subject matter, this study is oriented to give an overview of the assistance policy covering from the moment of notification and complaint until the services provided in the scope of attendance. This last one, with the view that we have adopted, including physical care, legal, psychological, economic and social provided to all persons involved in situations of sexual violence.

Thus, this thesis gives priority to carrying out a mapping of the paths taken by users and their families in the care process offered through social policies, with reference to the protection that defend political arrangements and protective legislation for childhood.

**Keywords:** sexual violence, children and adolescents, social policies.

## LISTA DE SIGLAS

AABB	Associação Atlética Banco do Brasil
ABRAPIA	Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência.
ADVOCACI	Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos.
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMAC	Associação Municipal de Apoio Comunitário
CAC	Centro de Apoio ao Cidadão
CAIA	Centro de Acolhimento à Infância e Adolescência
CDDH	Centro de Defesa de Direitos Humanos
CECRIA	Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
CEDECA/BA	Centro de Defesa de Crianças e Adolescentes da Bahia
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
CODEPPS	Coordenação de Desenvolvimento de Programas e Políticas de Saúde de São Paulo
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPA	Centro de Psicologia Aplicada
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
CREAS	Centros de Referência Especializado de Assistência Social
CTA	Centro de Testagem e Aconselhamento
Dasis	Departamento de Análise de Situação de Saúde
DEDICA	Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
DPE	Departamento de Proteção Especial
DRCCM	Delegacia de Repressão a Crimes Contra a Mulher
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECPAT	End Child Prostitution in Asian Tourism
ESP	Entidades Sociais Populares
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FNCA	Fundo Nacional da Criança e do Adolescente
FSS	Faculdade de Serviço Social
GOT	Guia de Orientação Técnica
HPS	Hospital de Pronto-socorro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMEPP	Instituto Médico Psico-Pedagógico
IML	Instituto Médico Legal



IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MAPS	Ministério de Assistência e Promoção Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MP	Ministério Público
MS	Ministério da Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIR	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro
Parbos	Protocolo de Atendimento ao Risco Ocupacional e Sexual
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PM	Polícia Militar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PROCESCA	Programa de Combate à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes
PROMAD	Programa de Atendimento ao Adolescente
PRONAICA	Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
REDS	Registro de Eventos de Defesa Social
RPA	Registro Profissional Autônomo
RSI	Regulamento Sanitário Internacional
SAPR	Supervisão de Atenção à População em Situação de Rua
Sasad	Serviço de Atenção à Saúde do Adolescente
SCREAS	Supervisão de Acompanhamento dos CREAS
SDH/PR	Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República
SDHC	Supervisão de Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania
SE	Secretaria de Educação
SEAS	Secretaria de Estado da Assistência Social
SEDESE	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social
SEDH	Secretaria de Estado de Direitos Humanos
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAT	Serviço Nacional do Transporte
SEST	Serviço Social do Transporte
SGD	Sistema de Garantia de Direitos

SINAN	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SPAI	Supervisão de Políticas de Acolhimento Institucional
SPS	Secretaria de Política Social
SPU	Secretaria de Política Urbana
SSSDA	Secretaria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental
SSUASIS	Subsecretaria de Gestão do SUAS e Inclusão Socioproductiva
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Viva	Vigilância de Violência e Acidentes

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	12
<b>CAPÍTULO I – VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E VIOLÊNCIA SEXUAL</b>	14
1.1- A manifestação da violência sexual como particularidade da violência doméstica	30
1.2 - Tipos de violência doméstica	34
1.2.1 - Violência física	34
1.2.2 - Violência psicológica	35
1.2.3 – Negligência	36
1.2.4 - Violência sexual	37
1.3 - Violência sexual sob a ótica da dimensão de gênero	43
1.4 - Pressupostos para o enfrentamento	47
<b>CAPÍTULO II – O PAPEL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ATENDIMENTO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL</b>	52
2.1. - O surgimento e desenvolvimento das políticas sociais na sociedade capitalista	55
2.1.1 - Políticas sociais no capitalismo periférico	57
2.1.2 - A incorporação das políticas sociais na agenda pública	66
2.2 – Políticas de proteção à infância: a violência sexual na perspectiva das políticas sociais	68
2.3 - A proteção à infância no Brasil e a construção de redes: articulação e tensões	86
2.4 - Territorialização, descentralização e violência sexual: um pouco da abordagem do fenômeno nos contextos nacional, estadual e municipal	96
<b>CAPÍTULO III - A POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA SEXUAL EM JUIZ DE FORA</b>	117
3.1 - Apresentação das instituições	123
3.1.2 - Caracterizando as instituições	150
3.2 - Caracterizando a política municipal	158
3.2.1- Dificuldades e fragilidades percebidas e vivenciadas pelas instituições no lido com a violência sexual contra crianças e adolescentes	169
3.2.2 - Caminhos e descaminhos: os percursos percorridos pelas vítimas de violência sexual e suas famílias	176
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	186
Referências Bibliográficas	200
Apêndice	206

## INTRODUÇÃO

A violência sexual contra crianças e adolescentes é um fenômeno complexo que envolve aspectos sociais, culturais e econômicos em sua reprodução. Estreitamente vinculada às formas de dominação de gênero, classe e etnia, manifesta as estruturas das relações sociais nas relações interpessoais, tendo nas formas de sigilo uma das principais dificuldades de enfrentamento de suas manifestações.

A partir da Constituição Federal de 1988 e da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, a violência sexual infanto-juvenil passa a ser reconhecida formalmente como uma grave violação de direitos humanos no Brasil.

A intervenção sobre a violência sexual através das políticas de proteção à infância e juventude, como medida de enfrentamento de sua reprodução e também de proteção e defesa de direitos destes sujeitos, requer o planejamento de ações e estratégias coordenadas por parte de diferentes profissionais e instituições, de maneira a garantir interlocuções interdisciplinares e interinstitucionais para que se efetive a proteção integral instituída no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Este trabalho, que se insere no campo de discussões sobre violência contra crianças e adolescentes, apresenta como objeto a política de atenção às vítimas de violência sexual em Juiz de Fora, a se considerar os caminhos percorridos pelos usuários e suas famílias nos processos de intervenção, desde a notificação e denúncia aos direcionamentos profissionais e institucionais.

O interesse que inspirou e impulsionou este estudo parte de uma experiência profissional que se traduziu em grande tensão. Durante o período de dois anos - ocorridos dezoito meses de estágio acadêmico, e somados a estes, seis meses de contratação profissional - estivemos em contato direto com a demanda de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. Neste caso, a inserção em uma instituição socioassistencial de natureza privada, filantrópica e sem fins lucrativos do município de Juiz de Fora, revelou diversas faces da realidade em questão.

No decorrer do tempo de permanência na instituição, circunscrito entre 2010 e 2012, o cotidiano da intervenção profissional revelou considerável procura por atendimentos atinentes à violência sexual. No período descrito, a instituição constituía

uma das referências de encaminhamento para atendimento psicológico das vítimas no município de Juiz de Fora.

Frente ao acompanhamento de relatos dos familiares que buscavam inserir as vítimas em tratamento psicológico, o que era revelado, para além do fenômeno em si, constituía uma série de conflitos e desencontros na política de atendimento, além da consequente desproteção dos sujeitos vitimizados pela violência sexual.

Partindo deste ponto, construímos o trabalho estabelecendo por objetivo geral conhecer o processo de atendimento à infância e juventude que se encontra sobre este tipo de violação de direitos, considerando os caminhos percorridos por esses últimos e suas famílias na rede socioassistencial de Juiz de Fora. Como objetivos específicos, delimitamos o conhecimento da política de atenção às crianças, adolescentes e suas famílias, e as ações e serviços oferecidos pelos órgãos e instituições que compõe esta rede.

As reflexões contidas neste estudo são viabilizadas a partir de uma pesquisa organizada em duas etapas: uma pesquisa bibliográfica, a partir do diálogo com autores que tratam a temática da violência sexual infanto-juvenil e das políticas sociais que com ela se relacionam; e uma etapa em campo, que parte da realidade das instituições da rede de atenção no município, até a soma da rede socioassistencial em Juiz de Fora.

Por isso, o trabalho conta com a composição de três capítulos. No primeiro deles, o estudo é conduzido a uma problematização teórica do fenômeno da violência sexual, dialogando com autores que trazem a cena os debates sobre sua apreensão e formas de manifestação, bem como dos aspectos que com ela se relacionam. Nesta gama se inserem a concepção de infância e de família presentes na cultura, a concepção de violência doméstica, e de diversas formas de violação de direitos infanto-juvenis.

O segundo capítulo se dedica a uma abordagem das políticas sociais como instrumento de garantia de direitos no Estado capitalista. Com isso, traz uma aproximação da inserção das políticas na agenda pública, das políticas de proteção à infância e juventude, da inserção da violência sexual na agenda política e da rede socioassistencial.

Por fim, o terceiro capítulo apresenta a política de atenção a crianças e adolescentes em situação de violência sexual em Juiz de Fora, trazendo os resultados da

pesquisa de campo realizada com os diversos órgãos e instituições que compõem a rede socioassistencial.

O trabalho desenvolvido através desta pesquisa representou grande amadurecimento no conhecimento acerca dos processos de atendimento, traduzindo as perspectivas e os desafios postos na execução e construção de ações e intervenções sobre a violência sexual em Juiz de fora.

## **CAPÍTULO I – VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E VIOLÊNCIA SEXUAL**

O objetivo deste capítulo é fundamentar a concepção da violência sexual e compreender as determinações deste fenômeno na sociedade contemporânea, estruturando os fundamentos teóricos que irão nortear a construção de nossas perspectivas acerca da política de atenção à crianças e adolescentes sujeitos a este tipo de violação.

A apreensão da política de atendimento<sup>1</sup> à criança ou adolescente vítima de violência sexual enquanto objeto de estudo exige uma compreensão do fenômeno e de suas mediações, motivo pelo qual nosso trabalho abordará os caminhos teóricos que nos conduziram à percepção da violência sexual como uma particularidade da violência doméstica. Conquanto nosso objeto esteja relacionado às políticas sociais contemporâneas conduzidas na sociabilidade capitalista, nossas reflexões devem levar em consideração a apreensão do fenômeno da violência sexual, as mediações presentes em seu âmbito de reprodução e as determinações que adquire sob o ethos burguês.

Com intuito de direcionar teoricamente nosso estudo, prezamos pela opção em estabelecer os pontos iniciais da discussão de modo a identificar a violência sexual como um tipo de violência que se dá nas relações interpessoais, uma violação dos direitos humanos de crianças e adolescentes que se manifesta em geral como uma particularidade da violência doméstica, e que quando assume caráter público em meio ao amadurecimento político e social, passa a compor uma frente de intervenção do

---

<sup>1</sup> Em nossa perspectiva, o atendimento requer “a atenção física, jurídica, psicológica, econômica e social prestada a todas as pessoas envolvidas em situação de violência sexual.” (FALEIROS, 2001, p.16). O atendimento objetiva além da atenção emergencial e da redução de danos sofridos pelos sujeitos, a mudança de condições subjetivas que geram, mantém ou facilitam a dinâmica, as ameaças e práticas abusivas.

Estado capitalista: nem sempre a violência praticada contra estes sujeitos fora vista como uma questão passível de se interferir, como um problema social<sup>2</sup>.

No contexto contemporâneo, por outro lado, o referido reconhecimento de direitos humanos e sociais – especialmente de crianças e adolescentes – coloca a questão da violência sexual cometida contra estes sujeitos como fenômeno grave, formalmente discernido e debatido. É também sabido que a compreensão deste fenômeno envolve a consideração de aspectos sociais, culturais, econômicos, históricos, políticos, jurídicos e éticos, bem como as diversidades culturais que determinam diferenças em suas formas de manifestação (TEIXEIRA, 2001).

Paradoxalmente, o Brasil é reconhecido como um dos países com as mais modernas e significativas normas de proteção à infância e juventude, presentes na Constituição Federal, na Lei n. 8.069/1990 (o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). É preciso, portanto, problematizar o descompasso entre a reprodução do fenômeno e a intervenção sobre ele através da instituição de direitos formais, de legislações protetivas, das políticas sociais e dos equipamentos públicos responsáveis pelo enfrentamento.

Partimos da premissa de que o enfrentamento a essa face atroz da violência está diretamente relacionado à compreensão do fenômeno a partir da historicidade dos seus aspectos socioculturais, das condições sociais e forças políticas em movimento, assim como das determinações econômicas que o engendram na dinâmica da sociedade. Sua abordagem requer o destaque das suas múltiplas dimensões, apreendendo-o como uma questão que não se limita ao campo das relações interpessoais ou das relações familiares.

Nossa opção por utilizar a categoria “violência sexual”, em detrimento de outras formas de concepção do fenômeno, vem da compreensão de que:

---

<sup>2</sup>A apreensão desta forma de violência por ações e políticas sociais acontece de forma global sob um contexto em que a cidadania de crianças e adolescentes passa a ser reconhecida, muito embora já houvesse ciência das formas de violação aos direitos humanos destes sujeitos. Desta forma, apenas a partir dos tratados internacionais (Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança (1924); Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959); Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente (1989)) e nacionais - no caso do Brasil, com a promulgação da Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que se constituem sistematicamente ações de repressão aos crimes contra a infância e o paradigma de proteção a estes sujeitos. Compreendemos que de todo modo as incorporações de demandas sociais dizem respeito a contextos históricos, econômicos, às correlações de forças políticas e ao próprio amadurecimento do Estado capitalista. A partir disto, a questão das políticas para a infância se inserem num processo complexo de relações entre Estado e sociedade, público e privado, entre diferentes forças sociais atuantes na área e com relação a diferentes visões dos problemas sociais.

**Violência** é a categoria explicativa da vitimização sexual; refere-se ao processo, ou seja, à natureza da relação (de poder) estabelecida quando do abuso sexual.

**Abuso sexual** é a situação de uso excessivo, de ultrapassagem de limites: dos direitos humanos, legais, de poder, de papéis, de regras sociais e familiares e de tabus, do nível de desenvolvimento da vítima, do que esta sabe, compreende, pode consentir e fazer.

**Maus-tratos** é a descrição empírica do abuso sexual; refere-se a danos, ao que é feito/praticado/infringido e sofrido pelo vitimizado, ou seja, refere-se aos atos e consequências do abuso. (FÁVERO, 2012, p. 168).

Uma definição mais clara do abuso sexual é apresentada por Azevedo e Guerra (1988) que o concebem como todo ato ou jogo sexual, relação hetero ou homossexual, entre um ou mais adultos e uma criança ou adolescente que possa ter por finalidade estimular sexualmente estes últimos ou utilizá-los para obter uma estimulação sexual sobre sua pessoa ou de outra pessoa.

De modo geral, a violência sexual pode ser entendida como ação que obriga uma pessoa (no caso, criança ou adolescente) a manter contato sexual, físico ou verbal ou a participar de outras relações sexuais com uso de força, intimidação, coerção, chantagem, suborno, manipulação, ameaça ou qualquer outro mecanismo que anule ou limite a vontade pessoal. Operacionalmente, a violência sexual se traduz em múltiplas e variadas situações que permitem visualizar as relações nelas imbricadas e as dimensões que as contextualizam.

O conceito também inclui o fato do agressor obrigar a vítima a realizar alguns desses atos com terceiros, conforme a cartilha da Advocaci<sup>3</sup> (2004). Considera-se, assim, a violência sexual como um conjunto de ações e/ou condutas desrespeitosas:

[...] carícias não desejadas, penetração oral, anal ou genital, com pênis ou objetos de forma forçada, exposição obrigatória a material pornográfico, exibicionismo e masturbação forçados, uso de linguagem erotizada, em situação inadequada, impedimento ao uso de qualquer método contraceptivo ou negação por parte do parceiro(a) em utilizar preservativo e ser forçado(a) a ter ou presenciar relações sexuais com outras pessoas. (GALLI & VIDAURRE, apud ADVOCACI, 2004, p. 12).

Existem ainda autores que classificam os atos de violência conforme a relação agressor /vitimizado. Como difere a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo:

**Abuso sexual extrafamiliar com agressor desconhecido:** Neste caso, a violência sexual geralmente ocorre uma única vez, de forma abrupta, e o abuso vem acompanhado de violência física. Como há ausência de qualquer vínculo com o agressor, a quebra do silêncio por parte da criança ou do adolescente e de sua família é impulsionada e, por isso, a denúncia acontece mais facilmente. Acomete mais frequentemente adolescentes do sexo

---

<sup>3</sup> ADVOCACI: Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos.



feminino e a maioria dos casos acontece fora do ambiente doméstico, sendo comuns as situações em que ocorre penetração vaginal, anal ou oral.

**Abuso sexual extrafamiliar com agressor conhecido:** Pode ocorrer mais de uma vez e tende a acontecer de forma gradual, ou seja, as atividades sexuais praticadas vão se tornando gradativamente mais intensas, até culminar com a relação sexual com penetração. Geralmente vem acompanhada de ameaças verbais e/ou de sedução, fazendo com que a criança ou adolescente mantenha o silêncio por medo, vergonha ou para se proteger, ou mesmo para proteger a família ou o próprio agressor.

**Abuso sexual intrafamiliar:** Ocorre entre membros de uma mesma família que tenham algum grau de parentesco ou afinidade. É mais frequente dentro do ambiente doméstico, mas pode ocorrer também em outros espaços. A resistência para quebra do silêncio é mais intensa em decorrência do vínculo entre os envolvidos. É importante sempre lembrar que nestes casos todos os familiares estão direta ou indiretamente envolvidos, não existindo uma única relação exclusiva entre agressor e criança ou adolescente. Esse tipo de violência também ocorre de forma gradual. (SMS/CODEPPS, 2007, p. 16).

É relevante compreendermos também a distinção entre a violência sexual e a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, que embora se situe no campo dos crimes sexuais cometidos contra a infância, assume aspecto relacionado mais intimamente ao campo da questão econômica. Por isso mesmo, exige uma abordagem mais ampla, a qual não teríamos condições de executar em nosso estudo, pelo recorte de nossa escolha.

Por exploração sexual pode-se compreender uma violência que se contextualiza em função da cultura (do uso do corpo), do padrão ético e legal, do trabalho e do mercado.

A exploração sexual de crianças e adolescentes é uma relação de poder e sexualidade, mercantilizada, que visa a obtenção de proveitos por adultos, que causam danos biopsicossociais aos explorados [...]. Implica o envolvimento de crianças e adolescentes em práticas sexuais, através do comércio de seus corpos, por meios coercitivos ou persuasivos, o que configura uma transgressão legal e a violação de direitos e liberdades individuais da população infanto-juvenil. (LEAL & CÉSAR, 1998, p. 116)

A exploração sexual de crianças e adolescentes reúne um debate em torno de sua definição, dada a existência de autores que a identificam como um tipo de exploração do trabalho, e de outros que a afirmam como um tipo de abuso, porém de cariz comercial e mercantil. Há ainda quem a considere como um tipo moderno de trabalho escravo, dada a relação de opressão explorador/explorado, de forma que este último, em situação de desvantagem, está sempre em dívida com o primeiro.

Concordamos, porém, com a premissa de que uma forma de apreensão não exclui a outra. Neste sentido, a exploração sexual envolve, de fato, a combinação entre ambas (abuso sexual e o trabalho infantil), e consiste, desta forma, na mercantilização

ilegal da sexualidade destes sujeitos através de uma rede bem articulada, sob a lógica de uma atividade econômica, “envolvendo o turismo, o garimpo, o submundo do comércio do sexo, a migração, o tráfico e uso de drogas, a rua, a pobreza e as questões de gênero”. (FALEIROS, 2004). Como uma atividade rentável, se coloca especialmente evidente nas populações mais paupérrimas, expostas de forma mais cruel a esta forma de violação de direitos.

O debate político em torno da exploração sexual fortaleceu a compreensão sobre a mesma: até o Congresso de Estocolmo (1996)<sup>4</sup>, toda violação sexual contra crianças era considerada prostituição, termo este que incluía o abuso, o tráfico, o turismo, etc. Porém, o termo prostituição, que parte do pressuposto da liberdade sexual e do discernimento sobre o uso do próprio corpo, e também da possibilidade de uma opção de vida, foi consensualmente refutada como possível no caso de crianças e adolescentes. Faleiros (1998) explicita que

A violência intra-familiar não é, em si, determinante do ingresso da criança e da adolescente na rede de prostituição<sup>5</sup>, mas é uma das mais importantes dimensões de vulnerabilização. A rede de exploração comercial está articulada à rede familiar fragilizada pela pobreza e pela violência e por outras formas diferentes de “ruptura da trajetória familiar e social” como desemprego, separação, migração, mortes, disputas. A exploração sexual é uma violência sistemática que se apropria comercialmente do corpo como mercadoria para auferir lucro. Mesmo inscrito como “autônomo” sem intermediários, o uso (abuso) do corpo em troca de dinheiro configura uma mercantilização do sexo e reforço dos processos simbólicos, imaginários e culturais machistas, patriarcais, discriminatórios, autoritários. Essa “imagem de marca”, parafraseando o moderno marketing, não é só característica das zonas de garimpo, mas de modernas redes que oferecem nos anúncios “corpinho de adolescente”, “cara de criança”, “loirinha”, “moreninha”. (FALEIROS, 1998, p. 12)

A exploração e o abuso sexual de crianças e adolescentes manifestam-se de forma complexa, apresentando dimensões que podem didaticamente ser analisadas separadamente, mas que, para uma verdadeira compreensão do fenômeno, devem ser entendidas articuladamente. São diversos os fatores determinantes do fenômeno, todos dialeticamente relacionados na composição da intrincada estrutura social. (TEIXEIRA, 2001).

---

<sup>4</sup> Primeiro Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, realizado em Estocolmo (Suécia) no ano de 1996. Ele atraiu a atenção mundial trazendo pela primeira vez líderes, governos, agências, organizações não-governamentais e jovens juntos para um encontro mundial. Teve como resultado a Declaração de Estocolmo e a Agenda para a Ação, que foi adotada por 122 países, os quais se comprometeram a desenvolver estratégias e planos de ação com diretrizes combinadas.

<sup>5</sup> Embora partamos da premissa anterior, deixamos as considerações do autor de maneira íntegra, consideradas as importantes contribuições ofertadas ainda com tal diferença de perspectiva.

As manifestações diversas da violência sexual, as quais destacamos o abuso, o exibicionismo, o voyeurismo (observação), as manifestações de pedofilia pela internet, telefone e outros meios de comunicação, o assédio, o atentado violento ao pudor, os atos físico-genitais, o estupro, o incesto, o sadismo e a pornografia, exigem uma compreensão que extrapole as perspectivas simplistas ou lineares. Conforme esclarecem Amorim et al (2009), a violência não pode ser compreendida como ato isolado de indivíduos ou grupos, explicado pela patologia, pela pobreza ou pelo descontrole, mas sim como um sistema complexo de relações, historicamente construído e multideterminado, que envolve as representações, as regras e o imaginário de toda uma sociedade.

Devemos compreender que a violência sexual decorre fundamentalmente da desigualdade de poder nas relações sociais e/ou doméstico-familiares. As relações de poder podem ser definidas como uma relação social onde se exercita a força, legitimada ou não, para se manter ou também resistir à dominação em suas diferentes formas. Esse exercício depende tanto do lugar onde é exercido como dos movimentos das forças em presença, que reforçam ou desgastam as relações estruturadas/estruturantes. “A estrutura, assim, deve ser vista não como um arcabouço estático, mas como um conjunto de relações complexas e em movimento, de acordo com as forças em presença.” (FALEIROS, 2001, p. 7).

A desigualdade no campo das relações afetivo-sexuais deve também ser problematizada, quando os sujeitos envolvidos se inserem nas condições as quais consideramos de abuso ou violência sexual. A pedofilia, neste sentido, está entre as doenças classificadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) dentre os transtornos da preferência sexual. Caracterizam-se “pedófilos” as pessoas adultas (homens ou mulheres) que têm preferência sexual por crianças do mesmo sexo ou de sexo diferente, geralmente pré-púberes (que ainda não atingiram a puberdade) ou no início da puberdade, de acordo com a OMS. A pedofilia em si não é crime, no entanto, existem legislações sociais que preconizam que a relação sexual ou ato libidinoso (todo ato de satisfação do desejo, ou apetite sexual da pessoa) praticado por pessoas adultas com crianças ou adolescentes menores de 14 anos<sup>6</sup> caracteriza violência sexual.

---

<sup>6</sup> Mais adiante entraremos nas questões mais específicas das legislações sociais que tratam da violência sexual e da proteção à crianças e adolescentes, e da problematização da faixa etária supracitada.

Saffioti (2004) esclarece que o entendimento popular da violência se apoia num conceito, durante muito tempo e ainda hoje, aceito como verdadeiro e único. Trata-se da violência como ruptura de qualquer forma de integridade da vítima: integridade física, integridade psíquica, integridade sexual, integridade moral. Observa-se que “apenas a psíquica e a moral situam-se fora do palpável” (p. 17-8). O conceito de violência, no entanto, não deve ser relacionado a uma questão de ruptura de integridades, logo que esta analogia remeteria a uma pressuposição perceptiva (ou interpretativa) de se considerar o fato como uma violência ou não.

Por outro lado, a noção de direitos humanos categoriza a violência como todo agenciamento capaz de violá-los, e nesse sentido, tem condições de oferecer uma reflexão mais ampla sobre a necessidade de contemplar as diferenças entre homens e mulheres, adultos e crianças, e sujeitos de diferentes classes, sem perder de vista a aspiração à igualdade social e a luta para obtenção de sua completude.

De acordo com a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo (2007), a violência sofrida durante a infância pode desestruturar a base de formação física e psíquica da pessoa e toda valorização de si mesma e dos outros, além de comprometer a formação da afetividade, personalidade e de valores. “São marcas profundas que podem modificar seu modo de encarar o adulto e o mundo que ele representa. Os valores de família, amor, carinho e proteção podem ser distorcidos, gerando a destruição de importantes valores sociais”. (CODEPPS, 2007, p. 14). Assim, a construção da infância fora dos padrões de reprodução da violência é um fator preponderante se o que se requer é o desmonte destas formas.

Partindo do pressuposto que crianças e adolescentes encontram-se em situação peculiar de desenvolvimento – físico, biológico, mental, moral, espiritual e social – como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>7</sup>, as relações entre adultos, mais velhos ou mais fortes com crianças e adolescentes devem ser promovidas respeitando-se as possibilidades, oportunidades e facilidades deste desenvolvimento em condições de igualdade e dignidade. Por isso mesmo, ainda que reconhecida a sexualidade infantil<sup>8</sup>, que se inicia com a anatomia (no nascimento), sua conquista depende de um longo percurso durante a construção da subjetividade da criança. Nesta lógica, as relações sexuais entre desiguais, considerando-se o diferente amadurecimento

---

<sup>7</sup> Lei nº 8.069 de 1990, art. 3º.

<sup>8</sup> Freud, 1905/1976a).

sobre a sexualidade, ultrapassam a compreensão de crianças e adolescentes, caracterizando assim uma violência. Além disso, prejudicam o desenvolvimento subjetivo e o amadurecimento social em seu tempo próprio lógico e cronológico. Ao adulto, mais velho ou mais forte cabe, portanto, não interpretar a sexualidade infantil atribuindo-lhes significados adultos, mas sim, reconhecer sua forma de comunicação, sua demanda de afeto.

Destacamos que o fato da criança ou adolescente “participar” da situação de violência de forma aparentemente consentida não lhe imputa responsabilidade, visto que cabe sempre ao adulto o discernimento e a colocação dos limites. À luz desta perspectiva, “nem mesmo o mais sexualizado ou sedutor comportamento de uma criança ou adolescente pode justificar a atitude do adulto em relação à violência sexual” (AMORIM et al, 2009, p. 135). O amadurecimento desta concepção requer a compreensão de que

As relações amorosas entre adultos visam à expressão mútua de seus desejos sexuais, mas as entre adulto e criança, visam à libido do adulto e não respeitam a da criança. A relação da sexualidade do adulto com a da criança está perpassada pelo imaginário e pelo projeto civilizatório da relação adulto/criança, pais e filhos. É pois fundamental a discussão da sexualidade e do amor na sociedade contemporânea para se saber escutar, entender e transformar as suas manifestações. (FALEIROS, 1998, p. 11).

Esta compreensão traz também à tona a problematização da concepção de infância, ou a representação social associada a estas na sociedade contemporânea. O Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza que são consideradas crianças pessoas de até doze anos de idade incompletos e adolescentes aquelas entre doze e dezoito anos de idade (art.3º). Estes sujeitos, no paradigma da Proteção Integral apresentado por esta legislação, gozam de todos os direitos humanos e fundamentais cujo dever de proteção se estende ao Estado, à família e à sociedade.

Fruto de uma intensa luta por parte dos movimentos sociais na década de 1980 no Brasil, e em reconhecimento a um passado omissivo, repressor, excludente e violador com relação à infância, especialmente a pobre e marginalizada, essa concepção reflete um avanço social no país em termos de cidadania. Em contrapartida a essa obrigatoriedade de proteção ética, social e política, a cultura hegemonicamente presente na sociedade não os reconhece como sujeitos de direitos. Ao contrário, a objetualização de crianças e adolescentes como aspecto amplamente reproduzido nas relações sociais

conforma um dos maiores desafios, em tempos atuais, no campo da proteção e da efetivação dos seus direitos.

A concepção de infância estabelecida no campo cultural e os desígnios que dela se desencadeiam dentre as relações sociais traduzem uma herança patriarcal fortemente presente na contemporaneidade. Conforme Faleiros (1998), as crianças podem ser representadas como figuras divinas, anjinhos, objeto de afeição e gracinhas e/ou diabinhos, objeto de disciplinas e rancores. O entendimento desse processo requer uma compreensão dos sistemas imaginário, cultural e simbólico de cada sociedade e de cada época. São processos contraditórios. A representação da infância e juventude hoje, sob a ordem de um padrão consumista, se opõe aquela que a considera num paradigma de proteção integral e de respeito a seus direitos como ser humano (FALEIROS, 1998). É uma questão cultural<sup>9</sup> concebida numa sociabilidade que idealiza a criança como objeto de exercício do poder. Esta deve apenas cumprir as vontades de quem lhes ordena, se emoldurando de acordo com o que lhe direciona a família, a sociedade e as autoridades. O essencial neste momento é entender que a criança, segundo esta visão, não dispõe de respeito do outro sobre suas vontades e menos ainda sobre o seu próprio corpo.

A noção de cidadania reduzida à inclusão pelo consumo agrava ainda mais o desmérito, a agressão e a subalternização da infância e juventude pobre. É uma sociedade que se inclui pelo consumo e não pelo direito, pela solidariedade ou pela política. Reduz, portanto, a garantia de direitos à questão do acesso a mercadorias, a bens e serviços do mercado, em detrimento de ações que protejam integralmente os direitos e a cidadania de crianças e adolescentes através da universalização das políticas públicas. Como uma ofensiva cultural fortemente presente, a objetalização manifesta uma herança histórica secular, legitimada e expressa nos tempos atuais, seja nas relações sociais, interpessoais ou familiares. No caso da violência contra a criança ou adolescente, entendemos que existem, além destes, alguns determinantes dentre sua reprodução. O trato destes sujeitos é determinado por uma condição histórica, e por um modo de conceber a fase geracional a qual atravessam. Ou seja, está relacionada à percepção de que se tem da infância e da juventude, e ao processo de construção da relação adulto-criança.

---

<sup>9</sup> Adotamos a concepção gramsciana de cultura, de modo a concebê-la como manifestação de pensamentos e concepções sobre a constituição da vida social. Assim, a cultura é tomada como processo social que constitui a 'visão de mundo' de uma sociedade e de uma época. (CHAUÍ, 2001)

Em razão disso, torna-se imprescindível refletir sobre as relações sociais que autorizam tacitamente a manutenção de relações assimétricas, sob as formas de hierarquização e dominação. Nessa gama se inserem os valores que envolvem crianças e adolescentes na sociedade capitalista, as relações de poder, de gênero, classe e etnia, enfim, as relações de dominação que a sociedade do capital ressignifica ou gera, tal qual a própria reprodução da violência na sociedade contemporânea.

De acordo com Faleiros (1998), no âmbito familiar, onde em geral vive a criança, tem quase absoluta hegemonia o chamado Poder Familiar – recentemente reconhecido, já que o status era associado à autoridade do pai, tendo inclusive a denominação “Pátrio Poder”. Este último, fruto de uma concepção patriarcalista das relações sociais, traduzia a ampla dominação do adulto (e *homem*) sobre os demais membros da família, e em especial, às crianças e mulheres. Nesta perspectiva, as dimensões de gênero e geração adquirem determinações na construção das relações de poder na instituição família - o que por sua vez mostra-se particularmente relevante face as mudanças nos arranjos e papéis que coexistem nas famílias na contemporaneidade. Enfim, tais aspectos exercem significativa influência sobre as formas de comunicação entre os membros de uma família e também sobre a distribuição e uso do poder em suas relações internas.

É um descompasso entre os rearranjos e modificações das estruturas familiares contemporâneas e uma tradição arcaica que ideologiza a família como esfera privada e contribui para com a reprodução da violência e a constituição do sigilo. Por essa razão, as famílias têm sofrido interferências do Estado para garantir a proteção da criança contra os abusos de seus próprios pais, ao mesmo tempo em que a família é mantida como símbolo e controle da vida social.

Devemos reconhecer que o tema da violência, em especial aquela manifesta nas relações familiares, não fora desde sempre alvo da intervenção do Estado, em especial, por meio das políticas sociais. O próprio reconhecimento da cidadania de crianças e adolescentes se desenvolve histórica, social e politicamente conforme condições e conjunturas que se relacionam com o amadurecimento da sociedade e do papel do Estado sob as expressões da questão social<sup>10</sup>, como outrora mencionamos.

---

<sup>10</sup> Em sua gênese a questão social deriva da sociedade capitalista, em consequência à existência de uma produção social versus uma apropriação privada da riqueza; assim, a questão social condensa e expressa o conflito entre classes sociais. A raiz da produção e reprodução da questão social está então determinada na relação do capital, donde de igual forma são geradas as desigualdades econômicas, políticas e culturais. (IAMAMOTO, 2012)

A interferência do Estado na desprivatização da esfera doméstica é um processo complexo de construção de uma infância concebida como independente e autônoma do poder dos pais, já que nem sempre a criança foi reconhecida como indivíduo independente da família (FALEIROS, 1998). Essa construção, em conformidade com o paradigma dos direitos humanos, implica, ao mesmo tempo, consideração da criança na sua condição de pessoa em desenvolvimento e, portanto, como sujeito de aprendizagem. Conforme salienta o mesmo autor:

É nesse processo de aprender vivendo e pensando que se constrói o desenvolvimento da pessoa e de sua formação identitária, a expressão de sua autonomia e a consciência de sua integridade corporal. A compreensão da infância como produto das relações e, portanto, das representações sociais é pressuposto para a construção da infância, hoje, na perspectiva de direitos a ter direitos e não de objeto de decisões dos adultos. (FALEIROS, 1998, p. 9)

Deve-se considerar que a própria privatização da esfera doméstica não é uma questão a-histórica e a-política. O modelo de família que se instaura no imaginário social é proveniente das modificações sociais desencadeadas pelo desenvolvimento do modo de produção capitalista, no século XVIII, com a Revolução Industrial. Com isto, ganham desfecho as formas de competitividade, disputa e dominação que se expandem e ganham força dentre as relações sociais e interpessoais, expressando-se em especial no campo familiar. A forma de sociabilidade instituída com este modo de produção impõe um modelo de estrutura familiar, a construção de um ethos e uma cultura.

É também no final do século XVIII que a infância começa a ser vista como uma fase geracional distinta da vida adulta. E a partir deste entendimento, os castigos, a punição física, os espancamentos através de chicotes, paus e ferros passam a ser utilizados como instrumentos necessários à educação. Na Inglaterra, em 1780, as crianças podiam ser condenadas à pena de enforcamento por mais de duzentos tipos penais. No Brasil, a situação da criança não foi diferente, já que as primeiras embarcações que Portugal lançou ao mar, mesmo antes do descobrimento, foram povoadas com as crianças órfãs do rei. Nestas embarcações vinham apenas homens e as crianças recebiam a incumbência de prestar serviços na viagem, que era longa e trabalhosa, além de se submeter aos abusos sexuais praticados pelos marujos rudes e violentos. Em caso de tempestade, era a primeira carga a ser lançada ao mar (AZAMBUJA, 2004).

No Brasil Império, a “pedagogia do medo” é acrescida do disciplinamento corporal e da crueldade. “A pedagogia tradicional, ou seja, a pedagogia da submissão da



criança ao adulto chegou ao Brasil com os jesuítas, frutificando-se, reproduzindo-se e adaptando-se às várias situações, e modificando-se sem jamais desaparecer.” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1999, p. 20). As manifestações desta metodologia autoritária e arcaica se fazem presentes tanto na sociabilidade quanto nos espaços privados, ou familiares. Tal como esclarece Saffioti (2004):

A sociedade capitalista contém, ainda que de forma estiolada, travestida, a sociedade antiga e a sociedade feudal. Por isso, o novo e o velho coexistem até que prevaleça o primeiro, sem, contudo, desaparecer completamente o velho, que se apresenta de outras formas: na família coexistem novas e velhas relações até que as primeiras venham a ser prevalentes. (SAFFIOTI, 2004, p. 68).

Engels, na obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado” (1978) explicita como o modelo burguês de família, através da determinação de papéis socialmente estabelecidos dentre as relações de gênero, gradualmente se amplia e se expande, tornando base para o modelo de relações com o qual convivemos hoje. Após a Revolução Industrial, reafirmam-se e agravam as desigualdades entre classes, gênero e etnia, que, por sua vez, encontram nas formas de violência os principais instrumentos de sua manutenção. Na própria dinâmica de reprodução do capital são tecidas e atualizadas as relações de poder.

A discriminação de papéis sociais é complexificada, embora em sua aparência seja associada a uma condição "natural". Na sociedade do capital, incluindo em sua expressão contemporânea, esta discriminação representa uma expansiva dominação que se desprende desde a antiga organização patriarcal. Neste novo modelo de família, cabe ao homem (branco e rico) o exercício do poder, da virilidade e da figura de autoridade, enquanto à mulher o exercício da passividade, da submissão, e a ocupação com o que se distingue como esfera doméstica. Esta organização também dá à família o status de uma instituição privada, distante da sociedade, onde cabe somente ao homem o livre exercício de autoridade sobre os demais membros. Além disso, é extremamente funcional à nova organização da produção e das relações sociais, exercendo importante papel ao desenvolvimento das forças produtivas.

Numa relação dialética esta organização patriarcal facilita as condições ideológicas de reprodução da dominação e de difusão do pensamento dominante, pelo reforço do autoritarismo ou do conformismo da secular hierarquização na esfera doméstica. Por isso a coexistência da violência neste modo de produção, embora a

existência de valores que a pretendam suprimir: o poder, a opressão e as diversas formas de coação constituem as bases de sua reprodução.

Conforme esclarece Castel (1998), com o advento deste modelo de família burguesa, no contexto europeu do século XVIII, surge a prática de fechamento em si mesma, estabelecendo distâncias em relação à comunidade e aos parentes. O desenvolvimento desta prática amplia e dissemina a noção de privacidade familiar.

Numa perspectiva histórica, a constituição desta organização familiar predominantemente nuclear e burguesa, associa-se a que, na época feudal, a obediência à autoridade era altamente valorizada, sendo permitido o uso do castigo físico para garantir a ordem e a disciplina. Neste contexto, privacidade familiar, cuidados maternos ou proximidade afetiva entre pais e filhos não constituíam questões para as famílias. (REIS apud OLIVEIRA, 2012).

Dentre este aspecto são tecidas algumas das condições da naturalização do cuidado, em especial com os filhos, como sendo função materna. E com isso, além de os cuidados com as crianças passarem a constituir função privativa da família nuclear, uma nítida divisão dos lugares materno e paterno neste provimento é estabelecida. A contrapartida deste estado de coisas resulta na liberação do homem/pai de toda e qualquer responsabilidade quanto ao cuidado dos filhos, produzindo-se um certo afastamento, inclusive físico, e cabendo-lhe o provimento dos recursos materiais para manutenção de todo o grupo familiar (OLIVEIRA, 2012). Cria-se com isso uma dependência, que importará em distribuição bastante desigual do poder nas relações familiares, erigindo o homem ao lugar de “chefe da família”.

Embora já viesse se constituindo ao longo do processo civilizatório, pode-se dizer que é neste contexto que se institui de forma mais delineada a divisão sexual de papéis e funções familiares.

No Brasil, o modelo patriarcal nuclear burguês também se tornou preponderante. Introduzido com a colonização, foi-se adaptando às condições sociais do Brasil latifundiário e escravagista, onde todos tinham de se submeter à vontade do patriarca. Ressalvadas suas especificidades e diferenças, a prevalência da figura masculina como referência moral e de autoridade também se estendeu às famílias pobres (DaMatta, apud OLIVEIRA, 2012).

Além disso, a formação social brasileira confere em todo seu histórico profunda relação com a reprodução da violência. Sua conformação denuncia relações que

privilegiam o paternalismo, o clientelismo, o favor e a privatização do público, dentre outros aspectos. Segundo Oliveira (1999),

É um processo complexo de violência, proibição da fala, mais modernamente, privatização do público, interpretado por alguns com a categoria do patrimonialismo, revolução pelo alto e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia; em resumo de anulação da política, do dissenso, do desentendimento [...] (OLIVEIRA, F., 1999, apud OLIVEIRA, 2009, p. 121).

Sob um mesmo prisma, Chaui (1999) define a sociedade brasileira como autoritária e violenta, identificando quatro atributos que justificam essa caracterização: a) relações sociais hierárquicas; b) relações sociais e políticas fundadas em contatos pessoais; c) profundas desigualdades sociais e econômicas, que reproduzem carências e privilégios; e d) uma sociedade em que a lei não é percebida como expressão de uma vontade social. Sobre esta última, chamamos ainda atenção por constituírem instrumentos de repressão e de proteção às práticas de violência. Porém, como explicita a autora, a lei opera, no caso brasileiro, como repressão do lado dos carentes e como conservação dos privilégios do lado dos dominantes: “são necessariamente abstratas e aparecem como inócuas, inúteis ou incompreensíveis, feitas para ser transgredida e não para ser cumpridas nem, muito menos, transformadas” (CHAUI, 2001, p.90).

A manifestação do autoritarismo se dá, sobretudo, sobre as crianças e adolescentes, como vimos anteriormente. Leal (1997) dispõe que a violência contra crianças no âmbito familiar se amplia para a esfera pública no final do século XIX e início do século XX, através da institucionalização da “disciplina” na educação. Tal conceito, no contexto reportado, fazia referência à repressão, controle e punição da população infantil, donde a violência perpassava as relações familiares e sócio-institucionais. Nessa perspectiva, a política de educação, assistência, saúde pública (de cariz higienista) e segurança, tornam-se instrumentos de controle, punição e disciplinamento, favorecendo o desenvolvimento de práticas violentas ou fortalecendo a violência já existente no âmbito familiar e/ou institucional. E a cultura do silêncio se consolida como estratégia utilizada para manter o clima de violência intra e extrafamiliar, fortalecida pelas práticas coercitivas, por pressões psicológicas, físicas, morais e religiosas.

A gravidade das situações desencadeadas na época não está só em que se consolidava uma ampla violação de direitos humanos em torno da infância e juventude, principalmente pobre. Mas também na medida em que o desenvolvimento e o

aprendizado se davam em circunstâncias austeras e opressoras. Como esclarece Martins Ferreira (2014), a família está entre as primeiras instituições responsáveis pela socialização do ser humano. Portanto, pode-se concluir que as experiências na fase inicial da vida estão fundamentalmente envolvidas com suas experiências. Com isto, “o ambiente familiar está entre os principais fatores para o desenvolvimento de atividades cognitivas e não cognitivas das crianças.” (MARTINS FERREIRA, 2014, p. 143).

Por sua vez, a maneira como o ambiente familiar se desenvolve é influenciada por fatores sociais, ou, pelas relações de autoritarismo e dominação e de conflitos entre as classes. E como o espaço familiar está contido em uma forma de organização, de uma sociabilidade, a influência ocorre de forma mútua e concomitante. Como sugere Mioto (2009):

[...] a violência nas suas mais diversas manifestações, embora se realize no âmbito do convívio social, é implícita às relações de produção sob a lei de acumulação capitalista. Portanto, em primeiro lugar, está a violência econômica. Porém, essa violência não aparece no momento em que é produzida, mas se explicita através de seus efeitos, tornando a família um palco privilegiado de manifestação desses efeitos e concomitantemente de absorção e desativação dos conflitos sociais. (MIOTO, 2009, p. 132).

Os conflitos do modo de produção são manifestos nas relações sociais, interpessoais e familiares, que são permeadas e direcionadas de acordo com a coerção cultural do capitalismo, a qual se instaura sobre a vivência dos sujeitos. E é desta forma que a questão social se adentra na sociabilidade, condensando as formas de opressão, de dominação, como relações historicamente determinadas.

Os motivos da permanência desta herança na cultura e na prática social são complexos e diversos, traduzindo um pressuposto de suma importância para nossa compreensão: o comportamento humano e seus valores não são autogerados. Nesse sentido, a violência, o exercício do poder, as manutenções da hierarquização, bem como os demais aspectos envolvidos em nossa temática, são aspectos reforçados pela cultura, pelas formas de construção e concepção das relações sociais, não podendo, portanto, serem tratados como traços herdados de uma suposta natureza humana. Ao contrário, são produzidos e fortalecidos culturalmente.

Assumimos certa assimilação dos comportamentos autoritários e arbitrários no conjunto da vida social, reproduzida cotidianamente, nas relações sociais (familiares, afetivas, econômicas, dentre outras). No entanto, a violação de direitos não deve ser identificada apenas por estas ações, mas também pela omissão, que constitui fator essencial para sua reprodução. Sobretudo, um Estado omissivo corrobora com

comportamentos que podem eternizar violações, não combatê-las, não reduzi-las, não enfrentá-las.

O fato de vivermos sob uma cultura burguesa, em seus fundamentos e reproduções ideológicas é constantemente ignorado no deparo com situações cotidianas, de modo que a produção e reprodução da violência, nas formas gerais da sua manifestação, são descoladas desta realidade. Por isso, a violência, seja revestida de qualquer forma de manifestação, é naturalizada e desconexa a uma totalidade da reprodução social. E isto, de certa forma, contribui para com a fragilização de sua compreensão, aprofundamento e de certo, de um enfrentamento da mesma.

A partir disto, podemos conceber o fenômeno da violência como uma categoria que adquire novos determinantes e significados em cada tempo e contexto histórico, e que se articula com outros fatores no âmbito de sua reprodução. Como sugere Faleiros (1998)

A violência contemporânea situa-se no cruzamento do social, do político e do cultural, do qual ela exprime correntemente as transformações e a eventual desestruturação. [...] Desta forma, a violência, hoje, se situa num processo de transformação dos referenciais de vida de obediência à tradição, aos mais velhos, aos costumes estabelecidos pela aceitação da ordem. Novos referenciais são construídos pelos apelos de marketing, de consumo, de expressão da libido e do prazer, do indivíduo, da competitividade, da solução do conflito pela força do “herói”, principalmente através da TV. Essas referências apelam a um agir massificado, substituindo a imagem de si, a construção de sua identidade de sujeito, pela imagem de marca. Ao invés de se colocar como sujeito de relações sociais significativas afetiva, familiar ou socialmente, as pessoas se colocam como portadoras de uma marca, seja Nike, Benetton, Mercedes, Coca-Cola ou outra qualquer. (FALEIROS, 1998, p. 13)

Com isto, sintetizamos que a violência na contemporaneidade se relaciona com as determinações da formação social, cultural e política, da constituição da sociabilidade, e da compreensão do outro - que no caso, destacamos os sujeitos de direitos que caracterizam nosso estudo. Não obstante o aparente distanciamento, a violência sexual se vincula necessariamente com estes preceitos, que tornam possíveis e cotidianas as suas manifestações.

A compreensão da representação social da infância e juventude na sociedade contemporânea sugere o desenvolvimento de uma reflexão intimamente relacionada ao nosso objeto de estudo, qual seja a identificação da violência sexual enquanto particularidade da violência doméstica. Por isso, nosso próximo item consistirá no

avanço desta compreensão, problematizando os aspectos que consideramos fundamentais no campo da reprodução do fenômeno.

De todo modo, nossas considerações acerca do fenômeno da violência sexual, no que tange à sua compreensão teórica, refletem que suas manifestações se desdobram em uma gama de considerações e conceitos, de diferentes complexidades, mas que revelam pontos comuns e principais no reconhecimento da violência. Em nosso entendimento, os pontos que merecem destaque para a compreensão do fenômeno são: a) o aspecto cultural envolvido na reprodução da violência, que se traduz nas formas de manutenção e exercício do poder; b) a relação desigual (hierárquica) adulto-criança; c) a responsabilidade do adulto ou mais velho na relação, levando-se em consideração o discernimento sobre as atividades sexuais que não está presente nas crianças e adolescentes e a compreensão de que o agressor não necessariamente disponha de alguma patologia ou transtorno relacionados à sua sexualidade ou idoneidade; d) a dimensão de gênero; e) as relações domésticas, majoritariamente presente nas situações de violência; f) as dimensões de classe e etnia, que conformam fatores capazes de acentuar a violência sofrida, ou mesmo de aumentar as possibilidades de sua ocorrência; g) o descompasso entre os aspectos éticos e morais formalizados e instituídos através das legislações e sua materialização; e por fim, h) as questões que envolvem a sexualidade na sociedade contemporânea, que ao mesmo tempo em que se expressa de forma não velada, ou quase banalizada, revela o tabu e o conservadorismo moralizante acerca de suas manifestações (nesta lógica, em especial a sexualidade infanto-juvenil predispõe a culpabilização das vítimas através de julgamentos morais por parte daqueles que têm o dever de os proteger).

### **1.1 - A manifestação da violência sexual como particularidade da violência doméstica**

Como desenvolvido no item anterior, as concepções da violência sexual reconhecem a relação do fenômeno com os conflitos sociais e perspectivas culturais hegemônicas que perpassam na instituição família. Além disso, a relação hierárquica adulto-criança encontra campo privilegiado de sua reprodução nas relações familiares, baseando-se em um modelo burguês e num desprivilegiamento destes sujeitos: crianças e adolescentes encontram-se em desvantagem em relação aos demais membros quando se trata do exercício de poder.

Nesta direção, a violência doméstica é uma forma de dominação que revela a transgressão do dever de proteção para com a criança ou adolescente, somada à negação do reconhecimento dos seus direitos. Em geral, a violência doméstica conta, excepcionalmente, com a proximidade do agressor em relação às vítimas. É necessário destacar que estes agressores não dispõem, via de regra, de nenhuma patologia específica que comprometa a sua integridade e racionalidade – ao contrário do que dispõe o imaginário social.

Neste mesmo sentido, de acordo com Saffioti (1997), o poder/prestígio é distribuído/conquistado na luta cotidiana dos diferentes contingentes humanos na base da contradição entre as classes sociais, dos antagonismos entre as raças/etnias em presença e dos interesses opostos de homens e mulheres gerados pela organização social de gênero.

Deve-se considerar com estes preceitos que a violência doméstica, embora se reproduza no espaço privado, velado, das relações, possui intrínseca relação com uma determinação estrutural, econômica, ideológica e social. O avanço desta compreensão exige que reconheçamos o espaço familiar como constitutivo de uma sociabilidade, de um contexto e de relações mais amplas, qual seja uma totalidade de relações por onde as questões sociais e culturais transitam e se reproduzem.

Partimos ainda do pressuposto de que a violência, em especial, a doméstica, é um fenômeno que atravessa a todas as classes sociais, atingindo, porém, com mais intensidade as classes socialmente desfavorecidas.

Sustentada em Morgado (2012), nossa opção pela utilização da categoria “violência doméstica” em detrimento da categoria “violência intrafamiliar”, reflete a consideração de que

a importância da utilização da categoria violência doméstica tem por premissas: a) a clara identificação dessa categoria como caráter político e público conferido ao fenômeno a partir das denúncias realizadas pelos movimentos feministas; b) o fato de que a utilização do termo *doméstico* possibilita perceber com maior evidência o caráter das diversas e diferenciadas relações interpessoais para além dos laços de consanguinidade; e c) permite maiores possibilidades de ruptura com a dimensão de sacralidade da instituição família e de sua culpabilização, bem como da patologização do fenômeno. (MORGADO, 2012, p. 20).

Almeida (2007) realiza esta problematização, assegurando que, a respeito da opção em utilizar-se da categoria “violência doméstica”,

o mérito [...] reside na possibilidade de desmistificação do caráter sacrossanto da família e da intocabilidade do espaço privado. Revelam que a família pode

ser uma instituição violenta, a despeito dos laços de afeto que, frequentemente, alicerçam-na, e que a esfera privada não está isenta de regulação pelo poder público. Ao contrário, não há uma cisão entre as esferas pública e privada, o que pode ser valorado positivamente na perspectiva de se assegurarem direitos. (apud MORGADO, 2012).

À luz desta perspectiva a família não se encontra isolada ou desconexa das relações sociais de produção, das relações econômicas e políticas que constituem a sociabilidade burguesa. Contudo, pode-se conceber que as manifestações da violência doméstica, assim como das outras formas de expressão e reprodução da violência, são naturalizadas. Na medida em que se esbarram com uma questão cultural, suas manifestações são consideradas particulares, a-históricas e estáticas; desconsidera-se as possibilidades de intervenção e de mudança. E no caso da violência doméstica contra crianças e adolescentes, são, sobretudo, associadas à forma de educação dos filhos. Esta naturalização é, inclusive, um dos fatores que dificulta a identificação da violência doméstica, bem como das ações sobre ela.

A fragilidade do espaço familiar, considerado culturalmente um espaço privado “inviolável” manifesta a dificuldade a intervenção sobre a mesma. Por isso, para compreensão da violência doméstica, propõe a autora tratá-la como fenômeno “que se expressa nas relações interpessoais, diferentemente de pensá-lo como *fruto* das relações interpessoais.” (MORGADO, 2012, p. 18. Grifos da autora). Acreditamos que esta concepção supõe, tal como sugere a autora, pensar a família como uma instituição social que, como as demais, está atravessada por relações de poder hierarquizadas com base nas dimensões estruturantes da sociedade, que a autora define como sendo classe, gênero e etnia. Supõe, sobretudo, desconstruir a utilização de categorias que classificam as famílias como “desequilibradas”, “desajustadas” ou “disfuncionais”, que expressam e perpetuam formas de intervenção culpabilizatórias e patologizantes do fenômeno da violência doméstica. Nesta perspectiva, é necessário considerar a família como fruto de cada sociedade de acordo com cada tempo histórico.

Verifica-se uma forte tendência, especialmente em nossa sociedade, de tratá-lo ainda como um fenômeno de menor importância e restrito ao âmbito das relações interpessoais. (MORGADO, 2012, p. 17-8).

E como destacamos, em especial, no caso da violência física, o disciplinamento corporal de crianças e adolescentes se tornou, historicamente, uma prática legitimada no Brasil. De acordo com o Ministério da Saúde (1997), neste campo das políticas sociais fora “apenas no final da década de 80 que se verificou a importância da violência como



tema prioritário a ser enfrentado pelo setor saúde, em especial, pelos serviços que lidam diretamente com crianças e adolescentes vítimas de violências. ” Aliás, a abordagem do campo da saúde revela uma perspectiva consideravelmente abrangente sobre o fenômeno. Segundo a mesma,

Pesquisadores que estudam a relação violência-saúde têm definido a violência como um fenômeno gerado nos processos sociais, levando as pessoas, grupos, instituições e sociedades a se agredirem mutuamente, a se dominarem, a tomarem à força a vida, o psiquismo, os bens e/ou o patrimônio alheio. Dessa forma e, para efeitos de maior compreensão, pode-se dizer que existe uma violência estrutural, que se apoia sócio- econômica e politicamente nas desigualdades, apropriações e expropriações das classes e grupos sociais; uma violência cultural que se expressa a partir da violência estrutural, mas a transcende e se manifesta nas relações de dominação raciais, étnicas, dos grupos etários e familiares; uma violência da delinquência que se manifesta naquilo que a sociedade considera crime, e que tem que ser articulada, para ser entendida, à violência da resistência que marca a reação das pessoas e grupos submetidos e subjugados por outros, de alguma forma. (MINAYO e ASSIS, 1993 – apud MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1997).

Com isso, concebemos que a violência doméstica, como uma violência interpessoal e intersubjetiva que se reproduz no espaço familiar. A definição de Azevedo (1990) traz também importantes considerações a respeito do fenômeno. Para a autora, a violência doméstica contra a criança e adolescente é, para além do que problematizamos,

[...] um abuso do poder disciplinar e coercitivo dos pais ou responsáveis; é um processo que pode se prolongar por meses e até anos, que envolve uma completa objetualização da vítima, reduzindo-a à condição de objeto de maus tratos; é uma forma de violação dos direitos essenciais da criança e do adolescente enquanto pessoas, e , portanto, uma negação de valores humanos fundamentais como a vida, a liberdade, a segurança; tem na família sua ecologia privilegiada. Como esta pertence à esfera do privado a violência doméstica acaba se revestindo da tradicional característica do sigilo. (AZEVEDO, 1990, p.11).

Já Almeida (2007), define a violência doméstica como sendo “um fenômeno social grave, com inúmeras consequências físicas e psicológicas para quem a sofre”, que deve ser pensado como um processo “macro e micropolítico que se desenvolve em escala societal e interpessoal”, em que “não há lugar para a polarização entre a violência estrutural e interpessoal”. (apud MORGADO, 2012, p. 18).

Devemos destacar, sobretudo, que o solo de discussão da violência doméstica deve necessariamente considerar as problematizações a respeito da dimensão de *gênero*, indo ao encontro àquilo que outrora identificamos como relações de poder. Com isto, considerar-se-á as três dimensões que compõe, especialmente no campo da reprodução política e cultural da questão social, a estrutura da sociedade na ordem capitalista:

classe, gênero e etnia. Neste sentido, a dimensão de gênero traz contribuições essenciais que permitem avançar na desmistificação do fenômeno da violência doméstica.

## **1.2 - Tipos de Violência Doméstica**

### **1.2.1 – Violência Física**

A violência física corresponde ao uso de força física no relacionamento com a criança ou adolescente por parte dos seus pais ou por qualquer outro sujeito que possa exercer de autoridade. Esta relação de força baseia-se no poder disciplinador do adulto e na desigualdade adulto-criança (AZEVEDO, 1990), o qual mencionamos anteriormente. Dentre todas as formas de violência doméstica, percebemos nesta uma das manifestações de mais forte conotação histórica.

Assis (1997), dispõe que no período do Brasil-Colônia, a criança indígena vivia e crescia numa comunidade, sendo educada através de rituais pedagógicos de sua tribo, através do medo, como forma de preparo para enfrentar a vida. Neste caso, a criança sofria não castigos corporais corretivos, impostos por pais disciplinadores, mas o flagelo que ensinava o uso e domínio de suas forças, que lhe ensinava a ser valente.

O menino filho de escravos, por sua vez, era desde muito cedo o “levapancadas” do menino branco. Era evidente, desta forma, o poder rico-branco-masculino que se expressava nesta violência doméstica.

Já entre os brancos, a “pedagogia do medo” era um dos mais importantes recursos da educação das crianças, como forma inclusive de lembrá-las de seus limites. Diverge da pedagogia indígena na medida em que não pretendia o preparo para a vida, mas o *controle* e o disciplinamento.

De todo modo, no Brasil Império, esta pedagogia do medo é acrescida do disciplinamento corporal e crueldade. Nos colégios, os professores reproduziam vários recursos para punir seus alunos. A palmatória e a vara de marmelo são os principais exemplos de recursos para botar o “menino branco” na linha. Até fins do século XIX esta disciplina rigorosa dos colégios de padre manteve-se atuante.

No Brasil-República, por fim, a lógica de educação das crianças era a disciplina do ponto de vista social, base da segurança do Estado e da solidariedade nacional. O decorrer de todos estes períodos revela de fato a submissão da criança ao adulto, que jamais desaparecera.

Portanto, como fruto de uma formação cultural, podemos compreender a violência física como qualquer ação única ou repetida, não acidental (ou intencional), perpetrada por um agente agressor adulto ou mais velho, provocando danos físicos à criança ou adolescente, e que se reproduz geralmente de forma abusiva, como sugere Deslandes (1994). (apud ASSIS, 1997).

Dando prosseguimento aos aspectos culturais da reprodução da violência, destacamos que nos limites de nossa breve experiência profissional com o tema, identificamos a violência doméstica frequentemente sob a forma de agressão física e/ou psicológica utilizada como instrumento pedagógico de educação de crianças e adolescentes, que eram definidos como “desrespeitadores”, como “sem limites”. Era como que uma forma de garantia do exercício da autoridade sobre estes sujeitos, de forma a corrigir ou a punir, para adequá-los a uma determinada concepção de respeito, de educação, de modo de vida. Fazia-se inclusive espantosa a relação, por parte dos agressores, desta opção de atitude supostamente pedagógica com a falta de autoridade ocasionada pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Segundo estes familiares e responsáveis, o ECA seria o responsável por ampliar os direitos destes sujeitos, eximi-los de dever, e impedir os pais, responsáveis e familiares ao exercício da autoridade (leia-se do poder) sobre os mesmos.

### **1.2.2 - Violência Psicológica**

A violência psicológica apresenta-se sob variadas formas. Também designada como “tortura psicológica”, de acordo com o Ministério da Saúde (1990), evidencia-se como a interferência negativa do adulto sobre a criança e sua competência social, conformando um padrão de comportamento destrutivo, e costuma se apresentar associada a outros tipos de violência.

Segundo esta mesma instituição, assume seis formas mais constantemente estudadas, quais sejam, a) a rejeição, b) isolamento, c) aterrorizar, d) ignorar, e) criar expectativas irreais ou extremadas, e f) corromper. Este último envolve o ato do adulto induzir a criança ou adolescente à prostituição, ao crime e ao uso de drogas. Os autores ainda acrescentam, sobre a violência psicológica, que este

é o tipo da qual menos se fala, embora seja um dos modos mais comuns de dominação. Por isso mesmo, raramente é registrado nas instituições de atendimento. Argumentam que provavelmente é necessário que a

conscientização da cidadania esteja bastante desenvolvida para que se possa reconhecer estas práticas como violentas. (CLAVES, 1992; GARBARINO e COLS., 1988; RUIZ, 1990, apud MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1990).

Este tipo de violência é uma das formas mais comuns, e no entanto, uma das mais difíceis de se detectar, já que possui um aspecto subjetivo não deixando marcas visíveis ou facilmente percebidas. Outro dificultador é o de considerá-la uma das formas mais leves de violência, quando em realidade, seus efeitos podem ser nocivos sobre a saúde física e mental de crianças e adolescentes, podendo inclusive gerar consequências externas, como o desenvolvimento de distúrbios psicológicos.

Cabe considerar ainda a presença desta forma de violência em todo e qualquer caso que envolva as outras formas de violência doméstica, que conformam certamente um sofrimento psíquico destes sujeitos.

A violência psicológica pode ser enfim caracterizada como uma atitude constante daquele que se põe para a criança ou adolescente numa situação de autoridade, de forma a depreciá-la, a causar danos à sua auto-aceitação, ou de outras formas, interferindo de maneira negativa causando-lhes sofrimento. Pode se manifestar sob a forma de humilhação, exposição indevida da criança ou mesmo de sua imagem, corrupção, produção de expectativas irreais ou extremada exigência, isolamento, negligência afetiva, ou, dentre outras, sob a forma de uma tortura psicológica.

### **1.2.3 - Negligência**

A negligência, por sua vez, compreende-se omitir em prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança ou adolescente. Envolve a educação, saúde e alimentação e prevenção de acidentes. Na peculiaridade de se referir aos pais ou responsáveis, estas falhas podem não ser consideradas como abusivas quando devidas à carência de recursos socioeconômicos (AZEVEDO, 1990).

De forma geral, a negligência compreende a negação à criança ou adolescente daquilo de que necessitam para um crescimento sadio, podendo conformar-se em uma omissão, em termos de cuidados básicos.

#### 1.2.4 - Violência Sexual

Por fim, a violência sexual, demandará maior destaque em nossas considerações, já que se insere como foco de nosso trabalho. Ressaltamos a posição de que os casos de violência sexual, além de promover violação à integridade física e psicológica, ao respeito, dignidade, e à sexualidade responsável e protegida de crianças e adolescentes, é fere as possibilidades de desenvolvimento moral e sexual sadios destes sujeitos.

Para compreensão deste fenômeno faz-se necessário assimilar que, enquanto forma de violência, suas manifestações em âmbito domiciliar não são os únicos identificáveis, embora sejam os mais frequentes, como elucidaremos adiante. Aliás, como aponta Faleiros (1998),

A chamada violência doméstica é equivocadamente definida pelo “locus” onde se realiza: a casa. Em realidade ela é resultado de relações de poder, de “podres poderes”, empregando uma expressão de Caetano Veloso. Esse poder não se expressa somente no uso da força de adulto, de mais velho, mas também pelas artimanhas da sedução, da persuasão e do uso do imaginário, de tal forma que a criança vitimizada pareça uma preferida. Ela é convidada a dormir com o pai, quando assim é o caso, o que se lhe afigura como protetor, socializador. A vitimização inverte a relação de proteção em relação de prejuízo para o outro, causando-lhe trauma. (p. 11).

A definição do Ministério da Saúde (2010), por sua vez, considera a violência sexual um fenômeno de conceituação complexa e multicausal que atravessa uma intrincada teia de aspectos sociais, culturais, religiosos e econômicos. Além disso, apresenta significativa dimensão epidemiológica, conforme demonstram dados da notificação compulsória (Lei nº 10.778/2003), por meio da Vigilância de Violência e Acidentes (Viva). Destarte, a violência sexual e/ou doméstica contra crianças, adolescentes e mulheres adultas é, ainda, de acordo com esta visão, um grave problema de saúde pública.

Com respeito às intervenções sobre a violência sexual, a literatura acadêmica<sup>11</sup> problematiza a diferença entre a presença ou não de provas. Quando no atendimento aos sujeitos vitimizados, as condutas profissionais se diferem quando há “constatação” da violência sexual, ou seja, das conseqüências físicas comprovadas com o estupro, ou quando não existe essa possibilidade, sendo mais atenciosamente direcionadas nas primeiras do que nestas últimas. As situações de estupro costumam ser atendidas de

---

<sup>11</sup> Sugerimos FERREIRA (2012).

formas mais eficazes do que as outras formas de manifestação da violência (abuso). Estas demais formas de violência costumam ser levemente abordadas, desconsiderando-se as também graves consequências que desencadeiam sobre as vítimas, sobretudo quando repercutidas no seio familiar. Como esclarece Saffioti:

Ser seduzida deixa consequências muito mais deletérias do que ser estuprada. Nesta última circunstância, como a vítima não é dependente social e psicologicamente do estuprador, tem total liberdade para odiá-lo. O mesmo não se passa com a filha em relação ao pai. Além de suas dependências, a filha alimenta culpa por não haver sido capaz de opor resistência ao pai. A explicação da manutenção do segredo corre nesta trilha. A menina sente gigantesca responsabilidade na preservação da integridade da família. Este seu poder/dever funciona num ato de expiação da culpa, que a mantém solitária e envergonhada. (SAFFIOTI, 1997, p. 181).

A partir disto, destacamos a distinção da culpa em relação à violência sexual. A culpa contém um componente legal e um componente psicológico. A culpa “legal” está relacionada com a pessoa que cometeu a violência. A culpa “psicológica” pode ser experimentada também pela criança ou adolescente, pelo senso equivocado de que tem responsabilidade nos fatos. Essa confusão, às vezes, é reforçada pela pessoa que cometeu a violência pela ameaça de que a criança ou adolescente será responsável pelas consequências se revelar o abuso. (AMORIM et al, 2009, p. 135).

Um outro aspecto da depreciação destas formas de apreensão da violência sexual é abordado por Faleiros (1998). Este autor considera nove dimensões, interligadas entre si, que sintetizam, de maneira genérica e geral, o conhecimento produzido sobre a questão da violência intra-familiar (ou, *doméstica*) contra a criança e o adolescente, como sendo

- a) Segredo familiar: O problema da violência intra-familiar está envolto em relações complexas da família, pois os abusadores são parentes ou próximos das vítimas, vinculando sua ação, ao mesmo tempo, à sedução e à ameaça. A violência se manifesta pelo envolvimento dos atores na relação consanguínea, para proteção da “honra” do abusador, para preservação do provedor e tem contado, muitas vezes, com a complacência de outros membros da família, que nesse caso, funciona como clã, isto é, fechada e articulada.
- b) As pessoas vitimizadas são traumatizadas pelo medo, pela vergonha, pelo terror. Elas reprimem falar do assunto, mas sofrem de depressão, descontrole, anorexia, dificuldades nos estudos, problemas de concentração, digestivos, fobias, sensação de estar sujo. Há tentativas de suicídio ligadas ao trauma. [...] um menino foi proibido de usar o sobrenome da família, devido ao estigma de homossexual, após ter sido abusado pelo pai e pelo tio. A pessoa vitimizada é que sofre a punição.
- c) Reincidência: Os abusadores são reincidentes; não se restringem à vitimização de apenas uma pessoa, seja da família ou fora dela. Exemplo disso são os pedófilos.

- d) Repetição da violência: As pessoas vitimizadas tendem também a repetir a violência com outras pessoas da mesma forma em que foram vitimizadas.
- e) Presença da violência em todas as classes sociais: Na pesquisa de Diêgoli há maior presença de garotas da cor branca, mas pode apenas indicar as que comparecem mais ao atendimento. No Núcleo de Referência às Vítimas de Violência, segundo dados revelados à reportagem, há mais denúncias de famílias pobres. A pobreza não pode ser considerada causa de abuso, mas constitui uma situação de risco ao propiciar a promiscuidade, a falta de alojamento, as frustrações da miséria e do desemprego, o analfabetismo, o alcoolismo, a falta de cultura do diálogo com as crianças.
- f) As crianças e adolescentes podem ser vitimizadas em qualquer idade, mas as reações e traumas são diferenciadas de acordo com a idade, assim como a capacidade da criança ou adolescente em reagir, contar, resistir e do apoio que venha a receber. Não se pode definir um padrão único de abuso.
- g) Impunidade do abusador: O abusador é, muitas vezes, “perdoado” pela família e pela sociedade por razões culturais e autoritárias.
- h) Fuga da casa: É frequente, em depoimentos de meninos e meninas de rua, a constatação de que a fuga da casa foi motivada por agressões físicas e/ou sexuais.
- i) Necessidade de terapia e acompanhamento de forma multiprofissional ou interdisciplinar, tendo em vista a complexidade do problema. (FALEIROS, 1998, p. 8).

Embora o autor não tenha elencado a questão do abrigo da criança ou adolescente, convém acrescentá-la como uma das formas de revitimização. Atualmente, a literatura e as pesquisas<sup>12</sup> sobre o abrigo de crianças e adolescentes têm revelado a ocorrência da violência sexual como uma das causalidades de retirada dos mesmos de seus lares. A nosso ver, embora esta possa ser exercida como uma medida protetiva e necessária, traduz uma inversão de papéis: ao passo em que o agressor frequentemente goza da impunidade, aqueles que sofreram a agressão são retirados do seu ambiente e têm fragilizados seus vínculos familiares. Cabe ainda considerar que, como sugere Drezett (2000):

Os crimes sexuais são pouco denunciados e há falta de instrumentos adequados para registrar estatisticamente o problema, dificultando a produção de um diagnóstico nacional exato sobre a violência doméstica e sexual no Brasil. O número real de casos é muito superior ao volume notificado à Polícia e ao Judiciário. Estudos do Departamento de Medicina Legal da Unicamp, de 1997, indicam que apenas 10% e 20% das vítimas denunciam o estupro (apud ADESSE & SOUZA, 2005, p. 25).

Embora essa dificuldade na notificação ainda seja um dificultador da garantia da proteção, consideramos que o número de denúncias é atualmente muito maior do que ao tempo da publicação das autoras.

Há que se considerar ainda a extensão da subnotificação do fenômeno da violência sexual. Aliás, a subnotificação, como afirmam as mesmas autoras, é motivada

---

<sup>12</sup> Conferir Martins Ferreira, 2014.

também pela dificuldade da sociedade em lidar com a questão nos diferentes setores: judiciário, de segurança e de saúde. É um problema que revela a moral conservadora das relações, onde diante das dificuldades no trato das temáticas da sexualidade, vigora uma postura por vezes julgadora da vítima. De acordo com as autoras, esta dificuldade se expressa principalmente no campo da saúde, pois

No atendimento a mulheres e crianças, os profissionais de saúde procuram sempre transferir o problema para outros serviços, como o judiciário, o setor de segurança pública ou o serviço social da instituição. Não são capacitados para tratar das questões da violência, havendo grande ausência sobre este tema nos currículos dos cursos superiores do país. (LERNER, 2000, apud ADESSE & SOUZA, 2005, p. 27).

Por outro lado, salientamos que a violência sexual é uma problemática de abordagem muito recente no país, não obstante a gravidade das consequências por ela geradas, e a amplitude de sua reprodução. Destacamos que

[...] o abuso sexual, sobretudo incestuoso, deixa feridas na alma, que sangram, no início sem cessar, e, posteriormente, sempre que uma situação ou um fato lembre o abuso sofrido. A magnitude do trauma não guarda proporcionalidade com relação ao abuso sofrido. Feridas no corpo podem ser tratadas com êxito num grande número de casos. Feridas na alma podem, igualmente, ser tratadas. Todavia, as probabilidades de sucesso, em termos de cura são muito reduzidas e, em grande parte dos casos, não se obtém nenhum êxito. (SAFFIOTI, 2004, p. 18-9)

Em abril de 2014, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou uma pesquisa em torno da tolerância social à violência contra mulheres, e com esta, a Nota Técnica *Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde*.

Embora a pesquisa tenha causado grande polêmica e conseqüente descrédito por apresentar a troca num dos gráficos que configurou um discrepante erro estatístico, a atualidade dos dados é imprescindível para nosso estudo. Em especial, a Nota Técnica sobre a violência sexual, além de ser o dado mais recente, não configura um tipo de pesquisa frequente no país. Como defendido no material

Pelo que sabemos, este é o primeiro estudo empírico com cobertura nacional que procura analisar o fenômeno do estupro, no que diz respeito à caracterização da vítima e sua relação com o perpetrador, bem como no que diz respeito ao tratamento oferecido pelo Sistema Único de Saúde e potenciais conseqüências do crime. (SIPS, 2013/2014, IPEA, p. 4).

O material divulgado pelo IPEA revela a forte presença das culturas do machismo e culpabilização das vítimas de estupro, que problematizamos no primeiro



capítulo, e traz ainda a desconfiança com que as vítimas são recebidas nas instituições de Segurança Pública. A pesquisa sugere estimativas de que a cada ano no Brasil 0,26% da população sofre violência sexual (o que indica que haja anualmente 527 mil tentativas ou casos de estupros consumados no país, no mínimo). E destas, apenas 10% dos casos cheguem às autoridades públicas.

Baseada nos microdados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), que é gerido pelo Departamento de Análise de Situação de Saúde (Dasis) da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde (MS), a análise produzida pelo estudo traz que

[...] apenas a partir de 2011 as notificações de violência doméstica, sexual e outras violências passaram a ser feitas de forma padronizada e universal, com a publicação da Portaria MS/GM nº 104, de 25 de janeiro de 2011<sup>13</sup>. Deste modo, somente a partir deste ano as informações dos agravos associados à violência são estritamente comparáveis, não permitindo, por enquanto, que se faça uma análise da evolução temporal dos eventos relacionados. (SIPS/IPEA: Nota Técnica, 2013/2014, p. 5).

Ainda assim, de acordo com a pesquisa em 2011 foram notificados no Sinan 12.087 casos de estupro no Brasil (lembrando que o estupro é apenas uma das expressões da violência sexual, que é mais abrangente). Enfim, o dado mais relevante ao nosso estudo é o de que:

Em relação ao total das notificações ocorridas em 2011, **88,5% das vítimas eram do sexo feminino, mais da metade tinha menos de 13 anos de idade**, 46% não possuía o ensino fundamental completo (entre as vítimas com escolaridade conhecida, esse índice sobe para 67%), 51% dos indivíduos eram de cor preta ou parda e apenas 12% eram ou haviam sido casados anteriormente. **Por fim, mais de 70% dos estupros vitimizaram crianças e adolescentes.** (SIPS/IPEA: Nota Técnica, 2013/2014, p.7).

A pesquisa revela ainda que a proporção de casos que envolvem mais de um agressor é maior quando a vítima é adolescente, e é menor quando a vítima é criança. “Um dado desconcertante é que cerca de 15% dos estupros registrados no Sinan foram cometidos por dois ou mais agressores.” (p. 8). De acordo com a publicação, a maioria esmagadora destes agressores é do sexo masculino, independentemente da faixa etária

---

<sup>13</sup> Portaria que define as terminologias adotadas em legislação nacional, conforme o disposto no Regulamento Sanitário Internacional 2005 (RSI 2005), a relação de doenças, agravos e eventos em saúde pública de notificação compulsória em todo o território nacional e estabelece fluxo, critérios, responsabilidades e atribuições aos profissionais e serviços de saúde. (Ministério da Saúde, Portaria nº 104, 2011).

da vítima, sendo que as mulheres são autoras do estupro em 1,8% dos casos, quando a vítima é criança. Estabelece ainda que

**24,1% dos agressores das crianças são os próprios pais ou padrastos e que 32,2% são amigos ou conhecidos da vítima.** O indivíduo desconhecido passa a configurar paulatinamente como principal autor do estupro à medida que a idade da vítima aumenta. Na fase adulta, este responde por 60,5% dos casos. **No geral, 70% dos estupros são cometidos por parentes, namorados ou amigos/conhecidos da vítima,** o que indica que o principal inimigo está dentro de casa e que a violência nasce dentro dos lares. (SIPS/IPEA: Nota Técnica, 2013/2014, p. 9).

Embora o alerta de que as notificações do Sinan tendem a captar as consequências de curto prazo, consideramos importante a distinção das consequências sofridas pelas vítimas do estupro, em que se podem observar mais prevalentes o estresse pós-traumático (23,3%), transtorno de comportamento (11,4%) e gravidez (7,1%). Além disso, o destaque de que a proporção de vítimas que ficaram grávidas com consequência do estupro cresce para 15,0% quando considerados apenas os casos em que a faixa etária das vítimas está entre 14 e 17 anos.

Quando tratada a questão do encaminhamento - visto que o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a obrigatoriedade de encaminhamento dos profissionais às autoridades competentes (como o Conselho Tutelar, por exemplo) -, a estatística revela que maior é a probabilidade de a vítima ser encaminhada para outros órgãos públicos quanto mais jovem for, e quando o agressor possuir relação de parentesco com a vítima. Por outro lado, essa probabilidade diminui se o agressor for cônjuge ou namorado, ou ainda um desconhecido.

Sobre os elementos situacionais relacionados às agressões, consta que um terço dos casos está associado à ingestão de bebidas alcoólicas, e que a coação por ameaça, força física e espancamento é o padrão, só havendo maiores alterações quando a vítima é adulta e o agressor é desconhecido, caso em que a arma de fogo estava presente em 23,3% dos crimes.

Enfim, os dados da pesquisa, em contexto nacional, podem confirmar tanto a importância de nosso estudo quanto os pressupostos que discorremos em nossa problematização teórica: a violência sexual é recorrente. Expressa e reproduz as relações de poder na sociedade, e faz das crianças e adolescentes os sujeitos mais vulneráveis (objetualizados) às suas manifestações. Sua abordagem, contudo, ainda nos parece um pouco limitada e obscurecida, em relação à sua tamanha reprodução.

### 1.3 - Violência sexual sob a ótica da dimensão de gênero

Os itens trabalhados anteriormente ascenderam a possibilidade de nos debruçar sobre um dos aspectos mais fundamentais à compreensão da violência sexual, qual seja a dimensão de gênero. Presente nas relações sociais e interpessoais, a dominação leva em conta a cultura de subordinação do gênero feminino, o que se aplica à reprodução da violência sexual contra crianças e adolescentes - o que pudemos vislumbrar, inclusive, com os dados do IPEA (2014) apresentados anteriormente.

Saffioti (1997) propõe uma compreensão essencial destas determinações. De acordo com a autora, “pertencer à categoria do sexo feminino constitui um handicap no terreno da violência.” (p. 154):

Primeiro, porque a mulher, em média, tem menos força física que o homem. Segundo porque, embora a mulher, via de regra, revide a agressão ou tente se defender dela de outras formas, estes são atos malvistas pela sociedade, que só legitima a violência praticada por homens. Nessas circunstâncias, as mulheres não se treinam adequadamente na reação às agressões perpetradas por homens, pois obedecer ao macho faz parte do *destino de mulher*. Terceiro, a mulher apresenta uma especificidade corporal que, culturalmente elaborada, a torna presa fácil daquele que, também em virtude da cultura, transformou o pênis de órgão penetrante em instrumento perfurante. Isto não significa que o homem está livre, sobretudo na infância e na adolescência, de abusos sexuais. Mas a mulher tem sido a vítima preferida dos homens, ao longo da história. Embora o adulto desfrute de autoridade face à criança e ao adolescente, este poder fica duplicado quando o adulto é homem e o menor de idade é mulher. O *Phallus* passa, efetivamente, a operar como arma. (SAFFIOTI, 1997, p. 154-5).

Na concepção da autora, a violência apresenta ainda uma acentuada tendência à cronificação, especialmente quando se trata da violência doméstica, cuja vítima é, em geral, mulher.

Entretanto, afirmamos que nossa opção em se reconhecer a maior abrangência da violência praticada por homens não se limita de forma a desconsiderar a possibilidade dos agressores serem do gênero feminino. Ao contrário, quando falamos em violência doméstica, em especial, contra crianças e adolescentes, há que se reconhecer a grande probabilidade desta ocorrência. Todavia, nossa concepção de violência de gênero reconhece uma particularidade destas situações. Como esclarece Saffioti (1997), a mulher, ao praticar a violência, que constitui um modo eficaz de normatizar as relações de gênero, não exerce senão um poder masculino. “Isto equivale

a dizer que, quando a mulher perpetra atos de violência ou alimenta relações violentas, atua em defesa da organização social de gênero que a subalterniza.” (p. 166).

De acordo com esta autora, como as construções simbólicas legitimam a dominação masculina tanto no plano individual quanto no coletivo, o poder do homem é onipresente. E neste sentido, o espaço doméstico se faz locus privilegiado do exercício deste poder através da violência como forma de controle social. Welzer-Lang afirma que “a violência doméstica tem um gênero: o masculino, qualquer que seja o sexo físico do (a) dominante” (apud SAFFIOTI, 1997, p. 166).

Quando o alvo de nossas considerações se torna o sujeito que pratica a violência, no caso, ponderamos que para além das considerações reproduzidas no imaginário social, este não deve ser considerado um sujeito “atípico”. Ou seja, nem sempre devemos atribuí-lo as categorizações que o definem como “doente”, “fora de si”, dentre outras. Não obstante as considerações a respeito da patologia que pode ser verificada nos casos de pedofilia, Saffioti (1997) nos proporciona uma relevante reflexão: nada autoriza a conclusão de que aqueles que perpetuam a violência sejam anormais. Além disso, considera que a grande dificuldade ao se estudarem agressores (no caso da violência doméstica e até mesmo sexual) reside exatamente no fato de que as condutas visíveis destes homens e destas mulheres podem ser consideradas normais. Em suas palavras:

A ideia de que o homem violento seja um louco, doente, alcoólatra, constitui um mito. [...] Buscar características adjetivas nos agentes da violência não tem levado a nenhum achado importante, porque o problema não reside nas pessoas, mas na gramática sexual que regula as relações não apenas entre homens e mulheres, mas também entre mulheres e entre homens. (SAFFIOTI, 1997, p. 166).

Essa gramática, transformada em agressão, de acordo com a autora, legitima o exercício do poder por parte dos homens – poder este que muitas vezes se expressa através das violências física e sexual. Nesta perspectiva, a violência de gênero constitui uma relevante componente do poder masculino. É preciso, deste modo, modificar a gramática sexual que rege as relações sociais através de práticas sociais e políticas cotidianas, um processo de desconstrução, ou como propõe a autora, “processos de desconstrução. Isto é, tanto a desconstrução quanto a (re)construção participam da constituição do sujeito em gênero.” (p. 167). Pois:

Além de ser uma construção sociocultural, o gênero também é um aparelho semiótico, isto é, uma matriz de atribuição de significado através da qual as pessoas podem localizar-se no esquema de parentesco, de hierarquia social, na escala de valores, enfim, de construir sua identidade como homem ou como mulher. (idem, p. 167)

Leal (1997) enfatiza que nem sempre esta discussão estivera em pauta no campo da política. De acordo com a autora, a partir da metade do século XX as considerações sobre a violência contra mulheres, crianças e adolescentes sofreram substanciais modificações em função das transformações que ocorreram nas relações da família com a sociedade, no que diz respeito às questões econômicas, culturais, sociais, políticas, do papel da mulher na sociedade contemporânea, especialmente na organização das mulheres através dos movimentos feministas, na luta pela igualdade com os homens; na questão da sexualidade, nas relações de trabalho e na luta contra a violência. Essas transformações refletiram na reorganização das funções, dos papéis e dos valores dentro da família, a partir das questões de poder, gênero, etnia, sexualidade e de direitos, o que contribuiu para o redimensionamento dos conceitos sobre abuso, exploração e maus-tratos de crianças e adolescentes.

Embora discordemos da opção por se considerar a categoria violência intra-familiar no trato desta questão, corroboramos com a autora quando define esta como sendo perpassada por questões:

**Estruturais:** pobreza, desemprego, exclusão, novas formas de pobreza, globalização e diversidade, dentre outros;  
**Culturais:** gênero, sexualidade, etnia, ordem/desordem, controle e poder;  
**Psicossociais:** aspectos comportamentais: alcoolismo, drogadição e outros;  
**Valores:** morais, religiosos e éticos;  
**Legais:** proteção - políticas públicas; defesa - mecanismos legais. (LEAL, 1997, p. 21)

Com isto, podemos constatar a violência como fenômeno enraizado em uma dimensão estrutural, que se reflete e se reproduz em sociedade. Além disso, a perspectiva cultural fundamentada nos valores de patriarcalismo e machismo encontram resistência, alternando as rupturas e continuidades no campo da sexualidade. Foucault (1984) reitera o poder determinante nas apreciações morais originado do princípio de isomorfismo<sup>14</sup> existente entre a relação sexual e a relação social. De acordo com o autor,

Deve-se entender por esse princípio que a relação sexual – sempre pensada a partir do ato modelo da penetração e de uma polaridade que opõe atividade e

---

<sup>14</sup> Na Filosofia: semelhança entre formas que permite relação de correspondência.

passividade – é percebida como do mesmo tipo da relação entre superior e inferior, aquele que domina e aquele que é dominado, o que submete e o que é submetido, o que vence e o que é vencido. As práticas de prazer são refletidas através das mesmas categorias que o campo das rivalidades e das hierarquias sociais: analogias na estrutura agonística<sup>15</sup>, nas oposições e diferenciações, nos valores atribuídos aos respectivos papéis dos parceiros. E pode-se compreender, a partir daí, que há, no comportamento sexual, um papel que é intrinsecamente honroso e que é valorizado de pleno direito: é que consiste em ser ativo, em dominar, em penetrar e em exercer assim, a sua superioridade. (FOUCAULT, 1984, p. 190).

Nesta direção, advêm consequências diversas sobre o estatuto daqueles que devem ser os parceiros passivos desta atividade: em exemplo, “os escravos, evidentemente, estão à disposição do senhor” (idem, p. 190). A condição de objeto sexual assimilada a estes primeiros se reproduz como que não haja nada a questionar.

Embora em similar condição, a situação da mulher é conferida a partir de uma suposta inferioridade de natureza, que por outro lado, não deve ser reprovada como conduta como a situação dos escravos. Ao contrário, a inferioridade da mulher é relacionada ao ‘que a natureza quis e o que o status impõe’.

Aludindo à sociedade da Grécia antiga, Foucault traz à cena uma compreensão valorosa: “quando no jogo das relações de prazer se desempenha o papel do dominado, não se poderia ocupar, de maneira válida, o lugar do dominante no jogo da atividade cívica e política” (FOUCAULT, 1984, p. 194).

Neste aspecto, devemos problematizar ainda a construção e reprodução no imaginário social sobre a diferença entre as sexualidades masculina e feminina. Neste caso,

Não se aceita o argumento de que a sexualidade masculina é incontrolável, enquanto a feminina é domável. O estuprador escolhe lugares ermos ou escuros para agarrar sua presa. O agressor sexual familiar abusa das filhas ou de parentas, em geral menores, quando a mãe não está em casa ou está muito absorta numa atividade como cuidar de um outro filho doente ou amamentá-lo. Assim, isto está amplamente ao nível internacional, a agressão sexual, sobretudo a intrafamiliar, é planejada com antecedência. [...] Desta sorte, o agressor não ataca sua vítima em todos os momentos em que experimenta desejo sexual. Este é controlado sempre que testemunhas possam presenciar o fato e até impedir sua realização. (SAFFIOTI, 1997, p. 173).

Saffioti (1997) considera que a presença masculina na posição de vítima de violência sexual deve ser ainda mais velada na ocorrência de denúncias, rarefeitas, dado este alto grau de machismo na sociedade brasileira. Dispõe que “quando um homem, embora criança, é utilizado sexualmente por um adulto sua reputação cai a ponto de ser

---

<sup>15</sup> Do grego *agonistikós*, «relativo à luta», pelo latim tardio *agonistícu-*, «idem».

igualado a uma mulher” (p. 170). Ilustra ainda tal afirmação relembrando a fala comum com respeito ao agressor: “espero que ele seja preso e que, na cadeia, seja transformado numa *mulherzinha*”.

Por outro lado, como bem destaca a autora, não é verdade que a mulher em virtude de conformação anatômica de sua genitália, não possa desfrutar de intenso prazer, abusando de uma criança ou adolescente. As diferenças e desigualdades ainda persistentes nas relações de gênero mostram o quanto o modelo de família patriarcal se relaciona com a matriz de nossa organização social (SAFFIOTI, 2001). Mesmo numa perspectiva que tenha em conta a existência de rupturas – apesar das permanências – de aspectos característicos deste modelo, a condição feminina no Brasil deve ser entendida em relação à dominação social que caracteriza o sistema patriarcal brasileiro (D’Ávila Neto, 1994).

#### **1.4 – Pressupostos para o enfrentamento**

À medida em que nos debruçamos sobre o fenômeno da violência sexual, percebemos que esta, como uma particularidade da violência doméstica, é enviesada por determinações estruturais que tornam possíveis, dinâmicas e cotidianas a sua ampla reprodução na sociedade contemporânea, muito embora a existência de valores humanos que a imprimam um sentido contraproducente, como o reconhecimento da cidadania dos sujeitos que a sofrem.

Concebemos a violência como fruto de uma construção social, uma herança histórica e cultural reforçada através de valores e modos de percepção da sociabilidade. Está relacionada ao exercício do poder, da opressão, da submissão e objetualização do outro. Por isso a necessidade de pensá-la, na contemporaneidade, a partir de uma compreensão sobre as relações sociais capitalistas (estruturais, patriarcais e hierarquizadas).

Por outro lado, nos é claro que a violência não nasce com a sociedade capitalista. Ela é precedente a este modo de produção, identificando-se, porém, com muitos aspectos de sua sociabilidade, com a constituição e concepção das relações sociais inauguradas e ressignificadas com este modo de produção.

Além disso, em quaisquer que sejam suas formas de manifestação, a violência é fundamentalmente uma questão social, política, econômica, cultural e ideológica, embora suas manifestações se reproduzam especialmente nos espaços privados.

Portanto, a naturalização da violência e sua apreensão como um fenômeno *que sempre existiu e que não apresenta possibilidades de mudança* perpassa os preceitos elucidado pelos autores no decorrer deste capítulo. A violência, em nossa perspectiva, tem uma razão de ser; está relacionada a uma forma de *dominação*. Neste entendimento, corroboramos com Faleiros (1998) quando esclarece que “a naturalização da sociedade, tal como está, convém ao bloco dominante e à manutenção da cultura autoritária, discriminatória e machista”. (p. 14).

Se estamos falando de cultura e de relações sociais, devemos esclarecer que estas últimas, na ordem do capital, estão configuradas de forma tal que historicamente

[...] Se reproduzem, concomitantemente, as ideias e as representações que expressam estas relações e as condições materiais em que se reproduzem (os homens), encobrendo o antagonismo [entre as classes sociais] que as permeia. (IAMAMOTO & CARVALHO, 2008, p. 30).

Não obstante, no caso do nosso objeto de estudo, é comum que na literatura sobre o fenômeno da violência sexual este seja tratado descolado de uma base material, e dos componentes da sociabilidade capitalista. As considerações de Zaidan (1989) exemplificam que "a realidade deixou de ser referência para o conhecimento. A "representação simbólica" do real ocupa o lugar da chamada "realidade objetiva". Dessa forma, não há uma determinação ontológica sobre o conhecimento. "Não há real e, muito menos, um 'sentido' nesse real. Há somente o simulacro, a imagem, a representação (imaginária) dessa realidade. Esta é a única realidade." (apud EVANGELISTA, 1992, p. 25).

Nossa ênfase é que sem esta relação intrínseca com a base material, corre-se o risco de conceber a violência sexual, assim como outras manifestações da questão social, como problemáticas individuais, particulares, e/ou morais, de forma a designar-lhes intervenções pragmáticas e imediatistas. Enraizado num pensamento conservador [ou (neo)conservador], o esforço em compreender este fenômeno, assim como as políticas sociais voltadas a este fim, desencadeariam em concepções particularistas e culpabilizantes. Por isto, é fundamental romper com este paradigma, e compreender a violência em sua condição histórica como que produzida e reproduzida em sociedade, como componente da mesma, ou seja, como uma problemática social.

Não obstante a violência seja um fenômeno enraizado numa lógica de conflitos sociais, sua concepção hegemônica é caracterizada em senso comum como algo natural,



sendo assim reproduzida em discursos superficiais. As concepções de que se tem da violência influenciam diretamente as maneiras de intervir sobre ela, e neste sentido, assumimos quão sujeita está a percepção da violência pela sociedade, pelos profissionais que deparam com o tema, e as formas de intervenção construídas pelo Estado brasileiro, através de campanhas, órgãos e instituições responsáveis.

Em suma, em todas as suas formas de manifestação, a violência, seja contra crianças e adolescentes, mulheres, idosos ou qualquer que sejam os segmentos e sujeitos sociais, não é apenas uma questão policial, mas fundamentalmente, uma complexidade de determinações: sociais, políticas, econômicas, culturais e ideológicas. A não apreensão desta complexidade do fenômeno é inclusive um dos principais fatores que colaboram com a omissão e a invisibilidade das suas manifestações.

Por isso, identificamos a moral conservadora como um desafio no processo de ruptura com as formas de violência doméstica, incluindo a violência sexual. A moral origina-se do desenvolvimento da sociabilidade; responde à necessidade prática de estabelecimento de determinadas normas e deveres [...] expressando valores e princípios socioculturais dominantes, numa determinada época histórica. Ao serem internalizados, transformam-se em orientação de valor para o próprio sujeito e para juízos de valor em face dos outros e da sociedade. “A moral interfere nos “papéis” sociais, donde sua caracterização como um modo de ser, como um *ethos* que expressa a identidade cultural de uma sociedade, de uma classe, de um estrato social, num determinado momento histórico.” (BARROCO, 2010, p. 46)

Por isso, o enfrentamento às formas de violência não deve se limitar à repressão dos agressores, ou a criação de legislações e políticas limitadas ao âmbito de sua manifestação. Deve, para além disso, envolver esforços na direção de uma transformação educacional e cultural, capaz de romper com a opressão e dominação nas relações assimétricas.

O ponto em que a discussão se volta para o cuidado com a escuta das vítimas se complexifica a partir do reconhecimento de que a criança ou adolescente, bem como sua família, passa a estar sujeita a uma série de intervenções institucionais e legais que exigem a situação a partir da revelação da violência. É este um momento crucial para nossa discussão, já que o tema reflete parte de nossa inquietação. Azambuja (2012) traz a referência de que

Crianças vítimas de violência sexual, em especial de natureza intrafamiliar<sup>16</sup>, percorrem um longo e difícil caminho. As denúncias são mais frequentes na atualidade do que há vinte anos, dando visibilidade às dificuldades que o Judiciário enfrenta para esclarecer os fatos e afirmar, em última análise, se houve ou não a violência noticiada. Quando a violência deixa marcas físicas, a solução se mostra mais simples, pois afinal, o perito aponta as lesões no corpo da vítima. Sabe-se, no entanto, que a maior parte dos casos levados ao Judiciário lá aporta sem exame físico ou com resultado negativo, elevando a complexidade da tarefa do julgador. O sistema de justiça não se encontra preparado para o enfrentamento do fenômeno da violência sexual. (AZAMBUJA, 2012, p. 15).

É interessante constatar que a complexidade da situação, embora encontre expressão na exposição da autora, não se limita ao setor Judiciário. Entretanto, Granjeiro (2008) afirma que esse despreparo (do Judiciário) resulta de uma crise decorrente do esgotamento do paradigma da cultura legalista – a lei resolve tudo – e da própria formação acadêmica, que aliena o jurista e não o afasta das pré-noções ideológicas que moldaram a concepção jurídica de mundo, insuficiente para dar conta da realidade. (apud AZAMBUJA, 2012, p. 15). Ainda de acordo com o autor, com a Constituição Federal de 1988, os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil tornam-se inexecutáveis sempre que o sistema de justiça optar pelo “paradigma da positivação das normas e a separação do Direito de qualquer outra área do conhecimento” (idem).

Além disso, os fatores culturais interferem diretamente na reprodução da violência e nas abordagens sobre a mesma. Uma expressão disso, é o reconhecimento de que a os sintomas ou rastros da violência sofrida podem ser silenciadas, se não pela própria família em nome da manutenção do status social ou pelo descrédito na proteção, pela omissão de profissionais e instituições.

A estes, associamos dentre outros aspectos, uma questão teórico-metodológica:

Dominaram o século XX dois pensamentos: o de Marx e o de Freud. Ambos, cada um a seu modo e em seu campo, questionaram agressivamente as sociedades que viveram. Produziram ideias e análises, por conseguinte, subversivas, legando ambos às gerações posteriores patrimônios culturais até hoje valorizados. No caso de Freud, porém, uma parte desta herança tem produzido resultados extremamente deletérios às vítimas de abuso sexual, em especial do abuso incestuoso. Para Freud, e hoje para muitos de seus seguidores, os relatos das mulheres, que frequentavam seu consultório, sobre abusos sexuais contra elas perpetrados por seus pais eram fantasias derivadas do desejo de serem possuídas por eles, destronando, assim, suas mães. Na pesquisa realizada entre 1988 e 1992 (SAFFIOTI, 1992), não se encontrou um só caso de fantasia. A criança pode, e o faz, enfeitar o sucedido, mas sua

---

<sup>16</sup> O termo “intrafamiliar” é opção utilizada pela autora, entretanto, difere da concepção que adotamos, qual seja, a categoria “violência doméstica”, como mencionamos.

base é real, isto é, foi, de fato, molestada por seu pai. Contudo, o escrito de Freud transformou-se em bíblia e a criança perdeu credibilidade. (SAFFIOTI, 2004, p. 19).

Reconhecemos, por outro lado que

Outro aspecto que precisa ter em mente para o atendimento do abuso sexual é a distinção entre sexo e sexualidade, pois, o vínculo primário da criança pequena com seus pais, necessário ao seu desenvolvimento, se estabelece através de contatos físicos (entre outras formas) como toques, beijos e carícias. Por esta razão, é muito difícil para os profissionais distinguirem a conduta afetuosa da conduta sexualmente abusiva. A distinção entre sexualidade e sexo é importantíssima no entendimento do abuso sexual. (FARINATTI, 1993, apud MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1999, p. 29).

É consenso em diversos organismos e instituições mundiais que a violência é um dos maiores problemas de saúde pública do mundo. É também incontestável que as ações sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes requer uma intervenção interdisciplinar e intersetorial. A construção de ações e estratégias, no entanto, estão sujeitas aos interesses econômicos, políticos e conjunturais em âmbito global.

Em resumo, nossas considerações sobre a violência doméstica contra crianças e adolescentes indica que, como fenômeno que assimila diferentes e complementares determinações na sociabilidade do capital, as ações construídas para seu enfrentamento devem abarcar ações em diversas frentes de intervenção.

É preciso o reconhecimento de que as possibilidades de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes não se resume ao aspecto punitivo dos agressores, mas também inclua a capacidade normatizadora, controladora e fiscalizadora da sociedade. Ou seja, através das instâncias formais do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) e das diversas formas de participação popular, a sociedade deve explorar o poder de regular as relações sociais, estabelecendo quais práticas devem ser reconhecidas legais ou ilegais nesta relação desigual [adultocêntrica], e os valores éticos que devem ser defendidos, assimilados e reproduzidos nas relações interpessoais, conduzindo o enfrentamento de práticas que possam prejudicar a infância e juventude. A sociedade civil, neste sentido, se põe como instância capaz de exigir e fiscalizar o cumprimento da responsabilidade estatal, e de propor medidas que corrijam as falhas e tensões presentes nas políticas sociais, bem como as transgressões que devem ser punidas.

Enfim, corroboramos com a perspectiva de que as multideterminações da violência implicam que voltemos nosso olhar para as diferentes realidades - familiar,

social, econômica, política, jurídica - que estão assentadas em uma cultura e organizadas em uma rede dinâmica e autoritária de produção de violência. A esta última, “devemos nos contrapor com uma rede efetiva de parcerias e políticas”. (AMORIM et al, 2009, p. 131). Neste sentido,

Esta violência manifesta, concretamente, uma relação de poder que se exerce pelo adulto ou mesmo não adulto, porém mais forte, sobre a criança ou adolescente num processo de apropriação e dominação não só do destino, do discernimento e da decisão livre destes, mas de sua pessoa enquanto outro. Esse uso (chamado abuso) do poder da força é, de fato, uma profunda desestruturação de uma relação de poder legitimado pelo direito e pelo diálogo, pela autoridade da maiêutica na dinâmica de ensino/aprendizagem mútua vivida no questionamento comum do mundo e na construção da autoridade legítima. A desestruturação do poder legítimo é a expressão da repressão e do autoritarismo, é a escravidão do outro a si, manifestação da relação de domínio do outro, presente tanto na esfera familiar e doméstica como em diferentes contextos institucionais de poder (escola, polícia, comércio, mídia, igreja). É a desestruturação do poder simbólico da proteção do adulto e do adulto pai/parente, desestruturação dos referenciais culturais da família como formadora da identidade, da socialização e mesmo da ideologia da convivência familiar. Ressalta os valores do machismo, do patriarcalismo, da inferioridade de gênero, da idade do patrimonialismo do outro e a ausência de superego, controle de si, que podem ser mesmo predominantes em áreas de garimpo ou em grupos de “turistas sexuais”. (FALEIROS, 1998, p. 10)

A articulação entre as políticas públicas, com o objetivo de tornar as ações mais eficientes, sem dúvida, é o caminho mais eficaz para a construção de uma política integral de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Enfim, as considerações a respeito das práticas políticas contrárias à violência sexual contra a criança ou adolescente serão contempladas no capítulo a seguir.

## **CAPÍTULO II – O PAPEL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ATENDIMENTO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL**

O propósito deste capítulo é concentrar as balizas que permitem a compreensão da apropriação da violência sexual no cenário das políticas sociais, considerando as conjunturas e determinações a que estas últimas estão sujeitas. A elaboração e implementação de políticas sociais no Estado capitalista estão submetidas a conjunturas políticas e econômicas que incidem em seus arranjos, organizações e direcionamentos, o que influencia diretamente no norteamo de ações e no atendimento a crianças e adolescentes que sofreram ou sofrem este tipo de violência.

Como apontamos em item anterior, as formas de violência doméstica, embora tomadas como ações isoladas, são geradas em uma determinada sociabilidade, e se relacionam com as relações de poder. As ações sobre a violência, na sociedade capitalista, são fruto do reconhecimento de demandas sociais promovido por debates de movimentos sociais, que exigem a intervenção do Estado (como veremos adiante, o Estado contemporâneo é assimilado como mediador dos conflitos sociais, inclusive, no confronto entre as classes dominantes e subalternas).

Neste caso, as manifestações da violência sexual anunciam dois vieses: a violência em si como uma expressão da questão social, e as políticas sociais designadas ao trato da violência como objeto, ou seja, como uma resposta a estas primeiras. Compreendemos que estas respostas – ou a atenção orientada sob a forma de políticas sociais à crianças e adolescentes – são ações do Estado e da sociedade civil que por existirem na sociedade capitalista, não podem se desvincular de um contexto macroeconômico, social e político que lhe dão direcionamentos.

Com isto, é necessário ponderar que embora a violência sexual se relacione com aspectos que dizem respeito à estrutura da sociedade, as concepções presentes nas políticas sociais nem sempre expressam as determinações materiais do fenômeno. Logo que estas últimas são estratégias de intervenção condizentes com a disputa de hegemonia entre as classes sociais, são de todo modo orientadas por uma racionalidade coletiva dominante. Por isso a necessidade de construirmos uma compreensão crítica do significado das políticas sociais na ordem capitalista.

Este aspecto nos é de suma importância, já que uma compreensão acrítica das políticas sociais como instrumentos de materialização de direitos, pode desencadear o risco de associação ao enfrentamento da violência com medidas psicologizantes, pragmáticas, e individualistas (como campanhas de cunho moralizantes e apelativas sobre a violência contra crianças e adolescentes), e medidas suficientes para promover a prevenção, sanar traumas e executar todo o tipo de proteção e atendimentos que exigem a situação.

É imprescindível conceber as políticas sociais como resultado de um processo histórico da luta de classes e do estágio de desenvolvimento do capitalismo. São decorrentes da capacidade de mobilização e organização das classes trabalhadoras, e não obstante sua natureza contraditória, expressam os principais instrumentos de viabilização e concretização de direitos sociais na sociedade capitalista. Neste sentido,

As políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento - em geral setorializadas e fragmentadas - às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 51).

Embora o reconhecimento de que a sociedade capitalista seja incompatível com a construção de relações sociais plenas de igualdade - dada a limitação da justiça em âmbito formal<sup>17</sup> e o exercício da cidadania restrita aos marcos da sociabilidade burguesa - faz-se crucial a exploração das possibilidades por elas desencadeadas. Neste aspecto devemos ponderar tanto as necessidades de reprodução e manutenção da classe trabalhadora quanto a importância da luta por políticas sociais em meio a disputa de hegemonia<sup>18</sup>. Ainda que as políticas sociais se manifestem medidas pouco sólidas em relação às desigualdades da esfera produtiva [já que a desigualdade é estrutural], não devemos abandoná-las, tendo a clareza que elas conformam uma possibilidade, no cerne da dinâmica burguesa, de atender e materializar direitos sociais e humanos essenciais à sobrevivência.

As políticas sociais, como uma *espécie* do *gênero* política pública e um direito de cidadania (PEREIRA, 2007), são medidas formuladas e executadas com a finalidade de atender a legítimas demandas e necessidades sociais (não individuais), e devem contar com o exercício do papel ativo e decisivo da sociedade. É esta uma condição para sua existência.

PEREIRA (2007) propõe que a identificação de políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato destes últimos terem como perspectiva a equidade<sup>19</sup>, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Por isso, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental.

A compreensão das políticas sociais requer por sua vez, o enfoque em elementos cruciais para explicar seu desenvolvimento, evitando pensá-las a partir de análises

---

<sup>17</sup> Compreendemos que a igualdade de status perante a lei não garante a igualdade de condições entre sujeitos de diferentes classes sociais.

<sup>18</sup> Conferir as obras de Gramsci.

<sup>19</sup> Nota da autora: dar mais a quem mais precisa.

unilaterais (BEHRING E BOSCHETTI, 2010). Este aspecto traduz a necessidade de nos debruçarmos, ainda que sumariamente, sobre a natureza do capitalismo, o papel do Estado na sua regulamentação e implementação, e a contradição capital X trabalho peculiar à sociedade burguesa. Neste sentido, compreender a articulação das políticas sociais com a política econômica e a luta de classes constitui um fator essencial para desmistificar as contradições e as possibilidades no interior da luta pelas mesmas.

### **2.1. - O surgimento e desenvolvimento das Políticas Sociais na sociedade capitalista**

Conforme sugerido por Netto (2011), só é possível pensar em política social pública na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista. Dentre este estágio de desenvolvimento que se desprende nos países centrais desde o último quartel do século XIX, o capitalismo experimenta profundas modificações no seu ordenamento e dinâmica econômica, que por seu turno, incidem na estrutura social e nas instâncias políticas.

É neste estágio [imperialista] que o modo de produção atinge a maturidade histórica das suas possibilidades de desenvolvimento<sup>20</sup>. Sob a lógica da maximização dos lucros a partir da supercapitalização e do parasitismo, o estágio monopolista proporciona um rearranjo no mundo do trabalho - a Divisão Internacional do Trabalho (DIT) -, com a internacionalização da produção e o controle do capital acima dos povos e Estados (NETTO, 2011). Além disso, as classes trabalhadoras apresentam um salto organizativo que requer a absorção e instituição de direitos e garantias sociais e a democratização da vida sociopolítica. Portanto o estágio monopolista conforma ainda uma nova forma de organização, sob a qual a função estatal se modifica, buscando um consenso que assegure seus objetivos.

Tal qual esclarece este autor, a questão social passa então a ser objeto da intervenção contínua e sistemática por parte do Estado: com a concretização de possibilidades econômico-sociais e políticas, suas expressões, antes alvo das ações de repressão (polícia) ou assistencialismo, passam a ser alvo de *políticas sociais*. Por isso este desenvolvimento faz com que o Estado capitalista assuma uma multiplicidade de

---

<sup>20</sup> Vide Netto (2011), capítulo I.

funções, combinando suas funções econômicas e políticas, e ocultando, porém, sua essência de classe.

A imagem incorporada por este Estado, com a modificação de suas funções, passa a ser a de um Estado “social” (a nível político), como mediador de interesses conflitantes. Sua forma de intervenção, porém, se dá de forma a parcializar, a fragmentar as expressões da questão social, incorporando seus desdobramentos de caráter público, sem colocar em xeque a sua fonte de origem: a relação capital X trabalho. Partindo desse processo se dá a proliferação no cenário internacional dos chamados “seguros sociais” nos diversos países, haja visto o reconhecimento da incapacidade de trabalho causada pelas contingências (idade avançada, enfermidades, desemprego) que deveriam ser protegidos. Neste contexto se desenvolve ainda a ampliação da ideia de *cidadania*<sup>21</sup>.

De modo geral, no estágio monopolista se dá a intervenção do Estado sobre as demandas sociais com caráter de obrigatoriedade, caracterizando um Estado permeável às necessidades da classe trabalhadora. Por isso, conforme esclarece Netto (2011), as políticas sociais se multiplicam lentamente ao longo do período depressivo (1914-1939) e se generalizam no início de período de expansão após a II Guerra Mundial, seguindo até os fins da década de 1960.

As políticas sociais, neste cenário, se inserem como instrumentos de sustentação do modo de produção: com a crise de 1929, abre-se espaço para as ideias de Keynes, baseadas em uma sustentação pública e um conjunto de medidas anti-crise, que inspiram as saídas europeias. Neste contexto, as políticas sociais se revelam instrumentos capazes de amortecer as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo. (BEHRING & BOSCHETTI, 2010).

Por isto, sob a perspectiva do capital, e do ponto de vista econômico, as políticas sociais significam uma medida para regular o processo de reprodução da força de trabalho e liberar recursos para consumo dos bens produzidos pelo capital, evitando a queda da demanda efetiva nos momentos de crise, integrando assim, as estratégias anti-

---

<sup>21</sup> Embora aceitemos a cidadania como sinônimo de *soberania popular* (COUTINHO, 1997), neste contexto, tal é concebida como o acesso aos direitos civis, políticos e sociais, num desenvolvimento linear em acordo com o amadurecimento da sociedade com relação à ideia de democracia, conforme a defesa de T.H. Marshall (1967).



cíclicas. Do ponto de vista político, as mesmas legitimam o Estado como instância acima dos interesses de toda a coletividade.

Sob a perspectiva do trabalho, por sua vez – e muito embora a heterogeneidade de perspectivas que não nos cabe problematizar – temos a identificação da expansão da capacidade de organização das forças sociais, o questionamento e confronto de interesses dominantes e a ocorrência de pequenas conquistas, logo a expressão do potencial reivindicatório e combativo da classe

Em resumo, na transição do século XIX para o século XX, se dá a proliferação dos modelos de Estado de Bem-Estar Social (ou Welfare States) nos diversos países de capitalismo central. Estes modelos de “seguros sociais”, não se desenvolvem da mesma forma, sendo em geral caracterizados por três regimes básicos: o modelo social-democrata dos países escandinavos, que propunha universalismo e redução do mercado no bem-estar social; o modelo conservador-corporativo, adotado na Alemanha e Itália, que se pautava na lógica de direitos sociais com efeitos redistributivos mínimos; e por fim, o modelo liberal, dos Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, dominado pela lógica do mercado. (BEHRING E BOSCHETTI, 2010). Estes últimos são considerados por alguns autores como os antecedentes do neoliberalismo<sup>22</sup>.

Num contexto mundial, as políticas sociais que se desenvolvem a partir do segundo pós-guerra, se estabelecem como resultado de novas relações entre Estado e sociedade, num momento em que os conceitos de justiça social e de equidade tornaram-se menos abstratos. (PEREIRA, 2007, p. 98). Por isso, e desde então, sugerem a intervenção de atores governamentais e não-governamentais de modo a concretizar os direitos conquistados e incorporados nas legislações sociais. Como frutos de conjunturas sociais, contextos históricos e da correlação de forças, mudam e variam no tempo e no espaço, não tendo um só perfil e uma única destinação.

### **2.1.1 - Políticas Sociais no capitalismo periférico**

Os Estados latino-americanos, por outro lado, não desenvolveram os modelos de Bem-Estar como nos países centrais, sendo considerados restritos ou incompletos.

Existem alguns elementos que particularizam o desenvolvimento e amadurecimento das políticas sociais nestes países, tais como: os processos históricos

---

<sup>22</sup> Conferir Laurel (1997).

de constituição dos Estados nacionais; os processos políticos marcados por experiências autoritárias e ditatoriais; o modelo de classes detentoras de poder, resistentes a experiências democráticas; a própria estrutura de classes, demarcada pelo grande empobrecimento urbano e pela sobrevivência de oligarquias rurais; a realização (ou não) de reformas agrárias, e o Produto Interno Bruto (PIB) per-capita. (LAUREL, 1997).

De todo modo, a inserção dos países periféricos/dependentes na dinâmica do capitalismo tardio é realizada, em geral, a partir de uma Divisão Internacional do Trabalho em que cabe à periferia a produção de matérias primas, gêneros alimentícios e bens de consumo não durável (SOUZA FILHO, 2014). Assim, a dinâmica da dependência implica na configuração da superexploração<sup>23</sup> da força de trabalho como elemento estrutural do processo de produção e reprodução das relações sociais dos países periféricos. Em suma, uma consequência da dinâmica da superexploração destes países é justamente a transferência de parte do mais valor para os países centrais. E como decorrência deste processo, tem-se a redução de recursos que poderiam ser disputados para o desenvolvimento de políticas sociais, a baixa condição de vida da classe trabalhadora e a restrição do fundo público (idem).

Através destes elementos podemos conceber que o desenvolvimento dos modelos de Welfares States nos países de capitalismo central se tornara viável não só pelas experiências de correlação de forças dentre a luta de classes sociais, ou pelo estágio de amadurecimento do Estado e desenvolvimento do modo de produção, mas pela exploração dos países de capitalismo periférico: a colonização dos países periféricos por si só expressa o motor de acumulação do capital nos países centrais.

Além disso, o caso brasileiro de desenvolvimento das políticas sociais corresponde à forma de desenvolvimento do capitalismo no país, demarcado por particularidades que vão da formação social, ao modelo escravista adotado no período de colonização, bem como da relação entre as classes sociais, em suma. A emergência da ordem burguesa no Brasil é desde cedo profundamente marcada pelas experiências autoritárias, com a utilização do aparato jurídico, policial e militar relacionados à intervenção nos conflitos sociais.

---

<sup>23</sup> Conferir: MARINI (2005) OSÓRIO (2009) e CARCANHOLO (2013).

Prado Júnior (2000) esclarece que a especificidade brasileira é permeada por três processos históricos fundamentais: o *sentido da colonização*, o *regime de trabalho escravo* e a particularidade de nosso *desenvolvimento desigual e combinado*. Segundo este autor, no período colonialista, os “ciclos” de nossa economia foram ditados pelas necessidades impostas pelo mercantilismo.

O sentido de nossa colonização, por outro lado, era realizar um excedente, lucro em última instância, que protegido pelo monopólio do Pacto Colonial se transformasse em fundo de acumulação para alimentar a expansão capitalista dos centros metropolitanos. Os resultados, desta forma, derivam na criação de uma economia dependente e altamente determinada pelos movimentos externos, caracterizando-se subsidiária de produtos primários aos países dominantes do sistema. A introdução do trabalho escravo reflete ainda na relação com o capitalismo global e nas relações do mercado interno de trabalho, constituindo a base de nossa formação social.

Por isso, as análises do autor levam à compreensão de um entrave para o pleno desenvolvimento de formas capitalistas de reprodução no país: a evolução do capitalismo nacional foi profundamente afetada pelo período colonial e pelas articulações envolvidas com o centro, dado o impedimento do surgimento de uma economia interna e a orientação da produção às necessidades da acumulação metropolitana.

Somadas às características anteriormente mencionadas, temos ainda que a revolução burguesa no Brasil não altera a estrutura hierarquizada e estratificada da sociedade, e não conclui, além disso, as reformas necessárias a sua soberania. A classe burguesa se caracteriza, neste caso, por não convergir com padrões democráticos e nacionalistas, e tampouco por ser voltada para o desenvolvimento interno e autônomo. A estrutura mantida é, portanto, a de submissão e dependência direta dos agentes externos do capitalismo central. A burguesia nacional opta pela manutenção de privilégios e estruturas de poder internos aliada à articulação corporativa de interesses divergentes. Esta característica marca a opção pela não ruptura, ou pela não construção de um projeto nacional alternativo aos padrões dominantes estrangeiros.

A combinação da dominação imperialista com as desigualdades internas é fator crucial para a compreensão das disparidades na sociedade brasileira, em especial dos recursos econômicos que se relacionam com a garantia e ampliação dos direitos sociais

através das políticas sociais. Por isso temos que a combinação entre poder público e capital privado, tanto nacional quanto estrangeiro, foi um dos fatores determinantes na transformação da estrutura econômica brasileira. (IANNI, 2004).

Em suma, a inserção do país na Divisão Internacional do Trabalho mantém os padrões retrógrados nas relações de trabalho, radicalizando portanto, a questão social. A relação arcaico/moderno, como herança histórica patrimonialista, se mantém e se transforma na mundialização do capital. E a feição antidemocrática da revolução burguesa, expressa pela tomada de decisões políticas “de cima para baixo” e pela exclusão das classes subalternas nos processos decisórios consolidam as bases da trajetória nacional no capitalismo monopolista e as determinações sobre o desenvolvimento das políticas sociais. Dentre a expansão monopolista, portanto, o Brasil por um lado mantém a dominação imperialista, e de outro, as desigualdades internas na sociedade nacional.

Dentre o histórico de desenvolvimento do país destacamos, em especial o período ditatorial (1964 – 1985), que expressou a restrição dos direitos civis e políticos, os direitos sociais marcaram o início do desmonte do aparato de regulação da cidadania, e as bases de financiamento das políticas sociais ampliou os serviços de baixa qualidade. No final das décadas de 1970 e 1980, período em que no país se desenvolve um contexto de efervescência dos movimentos sociais e um reordenamento do aparato jurídico institucional visando a luta por direitos sociais e as garantias da classe trabalhadora, a lógica mundial leva o país a coincidir com a reestruturação produtiva no mundo do trabalho, que se estabelece sob o signo da acumulação flexível.

A crise econômica de 1970, na ordem mundial deixa um lastro sobre as perspectivas de intervenção do Estado através das políticas sociais: os Estados de Bem-estar e o intervencionismo estatal passam a ser questionados e responsabilizados. Os efeitos negativos gerados pela reestruturação produtiva, em tese, teriam sido gerados pelo intervencionismo estatal através do Keynesianismo e do aumento da democracia.

Concebendo que as mudanças no processo de organização e gestão do processo de trabalho repercutem mudanças no perfil da classe, no mercado de trabalho e num reordenamento jurídico-institucional, a reestruturação global do capital na acumulação flexível aponta novas formas de apreensão e intervenção das relações sociais. A teoria neoliberal, manifesta neste momento histórico, defende que a estrutura intervencionista

é antieconômica e antiprodutiva, gerando a crise fiscal do Estado e desestimulando o capital a investir e o trabalhador a trabalhar<sup>24</sup>. É também considerado ineficaz, por ter o monopólio econômico em vez de responder às demandas dos consumidores, e ineficiente, por não conseguir acabar com a pobreza e aumentá-la com a proteção social, além de tornar os pobres dependentes do Estado.

Este modelo se expressa no final da década de 1960 na Europa, Estados Unidos e Japão, e começa a rebater nos moldes brasileiros no final da década de 1980. É a lógica onde o mercado determina a produção.

A conjuntura nacional nos anos 1980 era, por outro lado, de organização da classe trabalhadora, de efervescência dos movimentos sociais e oposições partidárias e sindicais. Com a criação de estruturas democráticas, resumia o contexto de promulgação da Constituição Federal de 1988 e a organização de um padrão de seguridade social brasileiro. Simbolizava, no campo das políticas sociais, o rompimento da lógica de seguro e de democracia restrita que preponderou na saúde e na previdência estabelecendo os critérios de acesso desde a década de 1920.

Conforme Simões (2009), o conceito de *seguridade social* foi instituído pela Constituição de 1988, em garantia do direito à saúde, à previdência e à assistência social, considerado fundamental à estabilidade da sociedade democrática. Tal constituição viabilizou a efetivação de políticas públicas que, embora não propiciem de imediato a extirpação das mazelas sociais, num paradigma de *proteção social*, poderiam contribuir para sua redução, onde o papel do Estado torna-se então fundamental.

A proteção social brasileira se fundamenta sob os princípios de: **universalidade de cobertura de atendimento**, que rege hierarquicamente os demais princípios; a **uniformidade e equivalência de prestações**, que institui que os benefícios e serviços sejam idênticos para toda a população; **seletividade e distributividade**, que contrapõe a ponderação das desigualdades reais (equidade) ao princípio da igualdade formal (universalidade) mas que através da seletividade conforma um instrumento essencial de redistribuição de renda; a **irredutibilidade do valor dos benefícios**, cujo valor pecuniário não deve ser reduzido; **diversidade da base de financiamento**, definindo três categorias básicas de contribuintes (os que recebem remuneração salarial, as

---

<sup>24</sup> Em oposição à nossa perspectiva crítica, para os defensores do modelo neoliberal a crise econômica de 1970 não é uma condição estrutural/cíclica do modo de produção, mas uma crise fiscal do Estado, uma crise da incapacidade deste gerir as demandas sociais.

empresas ou pessoas físicas, e a União, seguida dos Estado e municípios por meio de dotações orçamentárias aos respectivos fundos); e por fim a **participação da comunidade na gestão administrativa**, considerado o objeto mais importante e de forte conteúdo político, já que prevê a participação da comunidade nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses sejam objeto de deliberação. (SIMÕES, 2009).

As ideias de Sposati (2009) esclarecem que a Carta Magna de 1988, ao afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, ao acrescentar na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual. A política de assistência social apresenta em particular avanços significativos para a sociedade brasileira. Como defende a autora:

A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o biombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais. A inclusão da assistência social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção. (SPOSATI, 2009, p. 14-5).

Segundo a mesma autora, a história do Estado social brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal e como campo de consolidação dos direitos sociais.

Enfim, compreendendo o arranjo de construção da seguridade social brasileira e retomando o contexto de crise que alavanca as saídas neoliberais, percebemos que a particularidade de capitalismo dependente no Brasil e a tardia construção de um padrão de proteção social apresenta determinações diversas no campo das políticas sociais.

Como país periférico, o rearranjo nas relações de trabalho e as políticas sociais no Brasil, bem como nos demais países latinos, sofrem desígnios de forma mais intensa: estes países são coagidos pelos organismos internacionais à adoção de ajustes

neoliberais. No contexto de construção da seguridade social destes países, a ordem mundial enunciava ajustes dominados pelo refluxo do Estado e primazia do mercado, desregulamentação e privatização, e redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais. Nesta perspectiva, impera a substituição da universalidade pelo binômio focalização/assistencialização (SOUZA FILHO, 2014).

Na última década do século XX a gestão das políticas públicas e a responsabilização do Estado em favor da equidade social foram desmanteladas, antes mesmo de se consolidar um sistema de proteção amplo e universal. Esse desmonte do “não-construído” ganhou mais fôlego a partir da

[...] abrangente contra-reforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalização de centro-direita protagonizada por Fernando Henrique Cardoso. (BEHRING E BOSCHETTI 2010, p.152).

Conforme aponta Paes de Paula (2005), os países latino-americanos foram submetidos tanto à adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança socialliberal mundial, quanto ao alinhamento às recomendações do Consenso de Washington. A incorporação de novos paradigmas tecnológicos e de gestão, o predomínio da especulação financeira, a fragilização das relações trabalhistas e o crescente desemprego foram algumas das mudanças necessárias para atender o processo de reestruturação do capital.

No que concerne as políticas sociais, as alterações e desconstruções desencadeadas apontam que

Nos momentos mais agudos da crise, o redirecionamento da política social quase que se resumia às propostas de corte do gasto social, à desativação dos programas, à efetiva redução do papel do Estado nesse campo [...] cujas proposições foram “basicamente aquelas que inspiraram o governo de Thatcher e Reagan: as tentativas de desestabilização dos pilares do Welfare State, reduzindo a universalidade e os graus de cobertura de muitos programas sociais, “assistencializando” – isto é, retirando do campo dos direitos sociais – muitos dos benefícios e quando puderam, privatizando a produção, a distribuição, ou ambas as formas públicas de provisão dos serviços sociais. (DRAIBE, 2003, p. 92).

Draibe (1993) a partir desta concepção problematiza a percepção neoliberal das políticas públicas de corte social. De acordo com a autora, o neoliberalismo tal qual convivemos “é antes um discurso e um conjunto de regras práticas de ação (ou

recomendações) particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e suas políticas. É essa sua característica que conduz Therél a qualifica-la como “...sistema de receitas práticas para a gestão pública.” (p. 88).

Paes de Paula (2005) esclarece ainda que o movimento gerencialista no setor público defendido no Brasil nos anos 90, reflexo do modelo flexível, é baseado na cultura do empreendedorismo e se consolidou nas últimas décadas por meio da criação de um código de valores e condutas que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos. Apesar de ter se desenvolvido no contexto cultural da Inglaterra e dos Estados Unidos, o gerencialismo, assim como o modelo de reforma do Estado e de gestão administrativa, se espalhou pela Europa e América Latina. Passou então a representar as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcendendo, portanto, as matrizes histórico-culturais locais.

No Brasil, esse movimento ganhou força com o debate da reforma do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial:

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam, nos anos 1990, a emergência de um consenso político de caráter liberal que se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder. (PAES DE PAULA, 2005, p. 38).

De modo geral, devemos compreender que a combinação entre programas de estabilização econômica e implementação de ações paliativas foram, em geral, direcionados para determinados segmentos sociais (Pastorini e Galizia, 2007, p.88). A realização de políticas públicas precarizadas favoreceu o crescimento da iniciativa privada e, desse modo, a sociedade brasileira passou a ser majoritariamente regida pelas regras do mercado.

Souza Filho (2014) esclarece que a mediação objetiva que estabelece a relação entre a orientação da política econômica e a configuração da política social é realizada através do fundo público. A expansão do fundo público no capitalismo, por sua vez, se realiza devido à ampliação das funções econômicas, para intervir na dinâmica



monopólica, e da expansão da função de integração do Estado, via políticas sociais. Dentre o fundo público, a disputa no campo da arrecadação e na definição dos gastos públicos, é uma dimensão da luta entre as classes.

Este mesmo autor defende que “o aspecto mais imediato que expressa o limite e a possibilidade da expansão do fundo público para as políticas sociais diz respeito à sua relação com a política econômica (principalmente na sua expressão tributária e na do gasto público indicado na peça orçamentária).” (SOUZA FILHO, 2014, p. 25). E por isso, um enfrentamento das expressões da questão social que venha a atender de forma mais ampla os interesses da classe trabalhadora, exige uma política econômica também com este objetivo.

No entanto, a configuração constituída pelos países de capitalismo dependente, devido a sua dinâmica estrutural, é a de uma política tributária regressiva, e um gasto público voltado prioritariamente para os interesses imediatos do capital, em suas diferentes frações, em detrimento da expansão de políticas sociais numa perspectiva universalista.

Traduz-se, com isso, a importância de delimitarmos a articulação dialética entre o político e o econômico, que se faz indispensável para entendermos as contradições e as possibilidades no interior da luta por políticas sociais, considerando ainda que as possibilidades de avanço e retrocesso dependem de condições materiais de reprodução, e dos ciclos econômicos. Neste sentido, os elos do conflito, demarcados pela tensão existente entre as necessidades de reprodução do sistema e a capacidade reivindicatória da classe trabalhadora se faz ponto primordial para análise das políticas sociais sob uma perspectiva de totalidade.

Tecido os cenários das particularidades nacionais, da construção e desmantelamento das políticas de proteção social no Brasil na cena contemporânea, nossas considerações avançam na direção de delimitar a relação entre a existência de políticas sociais e a sua inserção na agenda política.

## 2.1.2 - A Incorporação das Políticas Sociais na Agenda Pública

O contexto da formalização e institucionalização das políticas sociais outrora trabalhados explicitam todo o esforço dos movimentos sociais e organismos ligados à frente da defesa de direitos de crianças e adolescentes. Neste sentido, a pressão sobre o Estado capitalista de reconhecer e absorver as demandas frente ao reconhecimento da cidadania se coloca com bastante clareza.

No entanto, a disparidade entre a construção dos ideais e o reconhecimento das necessidades por si só não movimenta o cerco da materialização dos pressupostos defendidos. Para além dos aspectos conjunturais [como o desmonte do Estado como provedor de direitos sociais na era neoliberal], nosso objetivo é compreender como e em que medida as necessidades sociais são absorvidas pela *agenda pública*, e transformadas e ações – elo fundamental para a fundamentação de nossa pesquisa.

Conforme esclarece Kingdon (1995), o processo de formulação de políticas públicas é um conjunto de processos que inclui:

- a) O estabelecimento de uma agenda; b) a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; c) uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e d) a implementação desta decisão. (KINGDON, 1995, p. 221)

No entanto, como adverte o autor, o sucesso alcançado em um dos processos não implica em sucesso todos os outros.

Assim, a compreensão das promulgações de leis e das decisões tomadas em diferentes instâncias de governo, exigem o reconhecimento dos processos pré-decisórios, que o autor realiza a partir do estudo sobre agenda política. Estas últimas, em sua concepção, movem os processos de formulação de políticas públicas em uma direção determinada.

A *agenda* pode ser compreendida como “lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades.” (KINGDON, 1995, p. 222).

O processo de estabelecimento da agenda reduz, então, o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que se torna, de fato, foco da atenção. Dentre a agenda do governo deve-se ainda distinguir a lista de temas objeto das atenções, e a agenda de decisões, ou seja, a lista dos assuntos dentro da agenda do governo encaminhada para deliberações, que são definidas por processos diferentes.

Os principais processos pré-decisórios são apontados por Kingdon (1995) como sendo o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. E então, entre problemas, política e participantes “visíveis<sup>25</sup>” encontram-se as explicações sobre como as agendas governamentais são estabelecidas. Por isso, a explicação para a alta ou baixa importância de um tema na agenda está relacionada a estes três últimos pontos.

Conforme sugere o autor, o fato de alguns problemas receberem mais atenção do que outros por parte das autoridades governamentais se deve tanto aos meios pelos quais esses atores tomam conhecimento das situações quanto as formas pelas quais essas situações foram definidas como problemas.

Kingdon (1995) esclarece ainda que a lista das alternativas possíveis para escolha de políticas até às que recebem séria atenção são filtradas na dinâmica própria das políticas públicas e se relacionam com o envolvimento dos agentes especialistas na área específica dessas políticas. E as propostas de políticas públicas são desenvolvidas com critérios próprios de incentivo e seleção, independente do fato de constituírem soluções para determinados problemas ou uma resposta a deliberações de ordem política.

Enfim, a conclusão do autor remete a uma dinâmica em que os eventos não ocorrem organizadamente, “mas por meio de dinâmicas independentes que fluem pelo sistema ao mesmo tempo, cada uma com vida própria e similar às outras, e unem-se quando se abre uma janela de oportunidades.” (KINGDON, 1995, p. 240).

Com efeito, a incorporação da violência sexual contra crianças e adolescentes pela agenda pública parece estar então relacionada à visibilidade que a temática pode obter, e pelo envolvimento de atores sociais em seu enfrentamento, conforme veremos

---

<sup>25</sup> Neste termo utilizado pelo autor, distingue-se os participantes “visíveis” por aqueles que “recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha.” (p. 230). Já o grupo relativamente invisível de atores inclui acadêmicos, burocratas de carreira, e funcionários do Congresso. Nesta concepção, os primeiros definem a agenda, enquanto os segundos têm maior poder de influência sobre a escolha de alternativas.

em item posterior. O contexto atual de apreensão da temática pela agenda pública, por outro lado, mobiliza nossas dúvidas – embora sejam realizadas anualmente campanhas de conscientização a nível nacional, com a participação de diversos atores sociais.

Não obstante o incentivo à transparência das ações políticas e as dotações orçamentárias para a implementação e manutenção das políticas sociais relacionadas a este tipo de violação (a exemplo do portal da transparência do Governo Federal), existem momentos específicos em que esta relação se faz obscura: o processo de descentralização político-administrativa e a gestão local das ações.

Há que se reconhecer que de fato existe a incorporação, ao menos formal, da questão da violência sexual pela agenda pública em todos os âmbitos da administração (nacional, estadual e municipal) constando inclusive a destinação anual de verbas públicas para enfrentamento do fenômeno. Aliás, o ano de 2014, com a realização de um grande evento – a Copa do Mundo<sup>26</sup> da FIFA– contou com a sistematização de ações mais incisivas no combate à todas as formas de abuso e exploração sexual em momentos anteriores a sua realização. No entanto, a aplicação destes fundos não é disponível para acompanhamento da sociedade civil, se perdendo principalmente na esfera da municipalização do atendimento.

Compreendidas as mediações da inserção das demandas sociais na agenda pública, podemos dar continuidade ao acompanhamento da absorção das demandas relacionadas à infância no interior das ações estatais e da sociedade civil.

## **2.2 – Políticas de Proteção à Infância: a violência sexual na perspectiva das políticas sociais**

Neste item, desenvolvemos a apreensão e incorporação da violência sexual contra crianças e adolescentes pela agenda pública, em termos de legislação social (Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente) e de políticas sociais. Construimos nossas considerações, de forma geral, a partir da elaboração nacional do

---

<sup>26</sup> A realização da Copa em âmbito nacional desencadeou a construção de uma série de ações e protocolos a serem seguidos pelos gestores no combate às formas de violência contra crianças e adolescentes. Como exemplo, citamos a construção de construção de uma “Agenda de Convergência para o Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes em contexto de grandes obras (Childhood Brasil, 2011), o Projeto Copa do Mundo de 2014 (Childhood Brasil, 2012),

atendimento, e posteriormente podemos adentrar no debate sobre a apreensão da violência sexual no caso particular do município de Juiz de Fora.

Ao nos debruçarmos sobre a abordagem da violência sexual pelas políticas sociais, devemos inicialmente levar em conta duas determinações: o fato de tratar-se de um segmento populacional específico (crianças e adolescentes), e os desígnios particulares do fenômeno violência sexual. Partindo do pressuposto de que ambas as determinações nem sempre foram palco das discussões e ações públicas, concordamos na inserção da temática dos direitos humanos de crianças e adolescentes, com maior destaque na agenda pública, a partir da década de 1980.

A questão posta da violência sexual contra crianças e adolescentes não aparece como passível de intervenção até o contexto de mobilização social para reconhecimento da cidadania destes sujeitos sociais, num contexto internacional e nacional. Esta relação ocorre somente quando o fenômeno, amadurecido politicamente como violação de direitos humanos, passa a ser incorporado pela sociedade civil, conforme a pressão de movimentos sociais e organismos internacionais, envolvendo conjunturas políticas e econômicas.

Por outro lado, podemos reconhecer que o cenário nacional de sensibilização com a questão específica da violência sexual contra crianças e adolescentes passa a adquirir visibilidade no país a partir da divulgação trágica da história de Aracelli Cabrera Sanches, em 18 de maio de 1973. De acordo com o que dispõe a campanha “*Faça bonito: Proteja nossas crianças e adolescentes*”, símbolo da luta contra o abuso e exploração sexual que se inicia com esta história de Aracelli<sup>27</sup>, o crime bárbaro que acontecera a ela chocou o país, e com seu desfecho escandaloso, se tornou um símbolo da luta.

À época, com apenas oito anos de idade, Aracelli foi sequestrada em 18 de maio de 1973, sendo drogada, espancada, estuprada e morta por membros de uma tradicional família capixaba. O caso adquiriu repercussão na mídia, no entanto, mesmo com o trágico aparecimento de seu corpo em uma movimentada rua da cidade de Vitória (ES), desfigurado por ácido, poucos foram capazes de denunciar o acontecido. Como revela o

---

<sup>27</sup> Indicamos a obra de cunho jornalístico-investigativo “Aracelli, meu amor”, de José Louzeiro. A obra foi censurada na época da Ditadura Militar no Brasil, a pedido dos advogados dos acusados, e relançada no ano 2013.

site da campanha, “o silêncio da sociedade capixaba acabaria por decretar a impunidade dos criminosos”.

Neste desfecho, os acusados do crime que pertenciam a uma classe social favorecida eram famosos na região pelas festas que promoviam e também pela atração que nutriam por drogar e violentar meninas durante estas festas. Paulo e Dantinho, como eram mais conhecidos, lideravam um grupo (caracterizado no texto como sendo de drogaditos) que costumava percorrer os colégios da cidade em busca de novas vítimas. A capital do estado, como dispõe o relato, era marcada pela impunidade e pela corrupção. E ao contrário do que se esperava, a família da menina silenciou diante do crime: a mãe de Araceli fora acusada de fornecer drogas para pessoas influentes da região, inclusive para os próprios assassinos. Por fim, o caso ficara impune, e a menina fora sepultada três anos após o crime.

Já a mobilização para reconhecimento da data de 18 de maio como *dia oficial da luta contra o abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes* apenas fora instituído em 1998. À época, cerca de 80 entidades públicas e privadas de todo o país reuniram-se na Bahia para o 1º Encontro do Ecpat<sup>28</sup> no Brasil. O evento foi organizado pelo Centro de Defesa de Crianças e Adolescentes (CEDECA/BA), representante oficial da organização internacional, e criou um comitê nacional para a temática.

De todo modo, o contexto geral de mobilização pelo reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeito de direitos se dá no Brasil a partir da década de 1980: sob um contexto nacional de mobilização e lutas sociais pela democratização, diversos grupos e movimentos sociais tornam-se pioneiros na defesa da vida e contra as constantes violações de direitos humanos dos mesmos. Este contexto demarca a denúncia de uma série de crimes e violações cometidas por autoridades que estariam sendo mantidas pelo contribuinte para protegê-los. Delineava-se assim uma luta pela vida e pela dignidade daqueles que se encontravam sob tutela do Estado ou em situação de pobreza.

De acordo com Earp et al (1996), os cinco primeiros anos da década de 1980 foram marcados por um grande número de iniciativas em todo território nacional, onde

---

<sup>28</sup> Organização internacional originada na Tailândia, que defende o fim da exploração sexual e comercial de crianças, pornografia e tráfico para fins sexuais, como dispõe o site da campanha “Faça Bonito”.

pastorais, associações de moradores e outras entidades promovem trabalho com “menores” e criticam duramente as ações ou omissões do Estado.

A segunda metade de 1980 foi decisiva para o estabelecimento dos novos rumos da política de atendimento à infância e adolescência, com o fortalecimento de atores sociais que se transformaram nos principais protagonistas dos artigos 227, 228 da Carta Magna de 1988. Ocorre assim uma mobilização relativa à produção e promulgação do Estatuto da criança e do Adolescente (ECA), na qual destacam-se, em particular, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). A primeira entidade dedicava-se à aglutinação de uns cem números de ONGs que se transforma em mecanismo de pressão sobre o Governo e de formação da opinião pública, o referido órgão internacional viabiliza respaldo técnico e uma agressiva política de financiamento que privilegia ações locais e de baixo custo. Embora tendo papéis diferenciados, estas duas constituíram-se nos principais personagens deste processo. A nova legislação é debatida, escrita e promulgada em clima de campanha cívica, no final dos anos 1990. (EARP ET AL, 1996).

Segundo SILVA (2005), a reformulação do atendimento atribuiu às crianças e adolescentes os direitos e as garantias processuais, ao mesmo tempo em que impôs mais limites, responsabilidades penais, e formas de punição aos adolescentes com práticas de atos infracionais. Assim, as noções de direito/justiça, aos poucos foram sendo “desconstruídas” e “construídas”, com base na visão moderna de Estado de direito, de Estado mínimo e de democracia participativa, com os inerentes direitos e garantias jurídicas.

Neste período, dentre a configuração da política, emergiu uma nova matriz discursiva que propunha crianças e adolescentes como sujeitos de direitos tornando-se constante, em detrimento dos discursos que valorizavam a filantropia e a caridade, O cotidiano é transformado em cenário de luta pelo extraordinário crescimento das Entidades Sociais Populares (ESPs) que, posteriormente, a medida que forjavam discursos e práticas inovadoras, passaram a ser denominadas Organizações Não Governamentais (ONGs).( EARP ET AL, 1996).

A construção dos parâmetros formulados no período ganha uma diretriz filosófica coincidente de fato com a promoção da proteção social da infância e

adolescência: a doutrina da Proteção Integral, que orienta os livros, artigos, títulos e capítulos do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>29</sup>.

SIMÕES (2009) dispõe que de forma articulada, movimentos nacionais e internacionais trabalharam em prol da infância e juventude. Dentre as questões de âmbito internacional, destacamos a proclamação da Convenção dos Direitos da Criança pela ONU em 20/11/89, ratificada pelo Brasil no ano seguinte, com objetivo de priorizar a integração familiar. E, em 1990, o Encontro Mundial da Cúpula pela Criança, aprovou a Declaração Mundial sobre Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento das Crianças. Finalmente, em julho de 1990, a aprovação o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no Brasil. Nas considerações do mesmo autor,

O ECA institui os direitos fundamentais e as medidas preventivas, socioeducativas e protetivas que objetivam assegurá-los. Estabelece linhas de ação da política de atendimento, como as políticas e programas sociais, serviços de prevenção, entidades de atendimento, medidas de proteção e organização pública. Prioriza a reinserção familiar, como medida de ressocialização, em vez da tutela de instituições estatais ou conveniadas. Define os atos infracionais, estabelece os direitos e as garantias processuais e as medidas socioeducativas, a remissão e as pertinentes aos pais ou responsáveis. Institui o Conselho Tutelar e a justiça da infância e juventude, seus procedimentos, a participação do Ministério Público, por meio de seus promotores e advogados ou defensores, nomeados pelo juiz. (SIMÕES, 2009.p. 219).

Pilotti e Rizzini (1995), relatam a ocorrência de sete mudanças substanciais na legislação social para infância e juventude a partir da elaboração do Estatuto: **(I) o objetivo da lei:** o novo texto parte da concepção da criança como sujeito de direitos; **(II) Pátrio Poder ou Poder Familiar**, que reconhece que a falta de recursos materiais não constitui motivo suficiente para perda ou suspensão do Poder Familiar; **(III) a privação da liberdade de adolescentes**, com a compreensão de que nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente; **(IV) o direito de defesa**, que deixa de ser restrita à figura do curador (Ministério Público), podendo ser exercido por outros atores durante o processo legal; **(V) a internação de crianças ou adolescentes**, que não mais ocorre por prazo indeterminado; **(VI) a posição do magistrado**, não mais absoluto; **(VII) e os mecanismos de participação** em que o

---

<sup>29</sup> Lei n. 8069 de 1990.



Conselho Tutelar e os demais Conselhos Municipais, Estaduais e Federal acontecem em relação de paridade com a sociedade civil.

Em especial, as mudanças designadas pelo ECA enfatizam o reconhecimento e a defesa da cidadania de crianças e adolescentes, que agora considerados sujeitos de direitos, são compreendidos em sua condição peculiar de desenvolvimento. São, por isso, tratadas de forma mais assídua na legislação social as violações de direitos contra os mesmos.

Amadurecida a concepção da violência contra a infância e juventude uma forma de *subjugação* e de *coisificação* constantemente reproduzidas na cultura social, a Lei n. 8.069/1990 orienta-se por pressupostos de desnaturalização e enfrentamento. Em prol da preservação de sua integridade, defende formas de educação e socialização que prescindem do uso de mecanismos e práticas violentas, agressivas e coercitivas.

Estes pressupostos são assiduamente defendidos por todos os mecanismos de ação da lei ordinária, sendo assim contempladas no direcionamento das políticas sociais para a infância e juventude. Destarte, no contexto contemporâneo, as políticas sociais designadas a crianças e adolescentes seguem os desígnios desta legislação.

Em seu Livro II na parte especial, o ECA define as disposições gerais da política de atendimento, evidenciando que:

**Art. 86.** A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

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

**I** - políticas sociais básicas;

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

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

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

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

**VI** - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Acrescentado pelo L-012.010-2009)

**VII** - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (BRASIL, Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990).

Destacamos em especial o artigo 88 da mesma lei, que, por sua vez, dispõe sobre as diretrizes desta política:

**Art. 88.** São diretrizes da política de atendimento:

**I** - municipalização do atendimento;

**II** - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

**III** - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

**IV** - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

**V** - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

**VI** - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; (Alterado pelo L-012.010-2009)

**VII** - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (Acrescentado pelo L-012.010-2009). (BRASIL, Lei n. 8069 de 13 de julho de 1990).

Além disso, como garantia da participação e do controle social nas políticas orientadas à infância e juventude, o ECA estabelece os Conselhos em nível municipal (CMDCA), estadual (CEDCA) e nacional (CONANDA) como instâncias deliberativas.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA é a instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal. Foi criado pela Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991. Em seu artigo 2º, esta Lei dispõe que compete ao CONANDA:

**I** - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 do ECA;

**II** - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

**III** - dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-

governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos no ECA;

IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;

V - (Vetado)

VI - (Vetado)

VII - acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;

VIII - apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos;

IX - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;

X - gerir o fundo de que trata o art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização, nos termos do art. 260 do ECA;

XI - elaborar o seu regimento interno, aprovando-o pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente. (BRASIL, Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991).

O artigo 3º, por sua vez, estabelece que o CONANDA é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Conta, em sua composição, com 28 conselheiros, sendo 14 representantes do Governo Federal, indicados pelos ministros e 14 representantes de entidades da sociedade civil de âmbito nacional e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, eleitos a cada dois anos. Suas assembleias são realizadas mensalmente. Vinculado à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, possui quatro Comissões Temáticas: Políticas Públicas, Orçamento e Finanças, Formação e Mobilização e Direitos Humanos e Assuntos Parlamentares.

Além da definição da política de atendimento, o CONANDA também fiscaliza as ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento da população infanto-juvenil e é responsável pela gestão do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA), pela regulamentação, criação e utilização dos recursos do mesmo, garantindo sua destinação às ações de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, conforme estabelece o Estatuto.

Devemos compreender, no entanto, que embora o ECA designe através deste órgão toda a organização das políticas sociais voltadas ao atendimento da infância e juventude no Brasil, o funcionamento das mesmas está diretamente relacionado a um

contexto macroeconômico, a conjunturas políticas e correlação de forças sociais, como qualquer outra política social na ordem capitalista. Por isto, não há como desvinculá-las dos desígnios dos estágios de desenvolvimento e organização da produção do sistema capitalista.

O outro aspecto de nossa análise está em que, não obstante a existência da cultura hegemônica patrimonialista, conservadora e machista que se reverbera na sociedade brasileira, o conflito entre paradigmas e projetos sócio-políticos destaca a defesa de direitos e o reconhecimento da cidadania, expressando-se através das construções de alternativas de enfrentamento à violência.

A Constituição Federal de 1988, neste sentido, trata a questão da violência no artigo 226 em seu parágrafo 8º, estabelecendo a obrigatoriedade do Estado de criar mecanismos para coibir a violência no âmbito da família. Alguns autores consideram esta medida uma referência expressa ao tema da violência doméstica. Por sua vez, o artigo 227, em seu parágrafo 4º, prevê que a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

Destacamos em especial o artigo 130 do ECA, que determina:

Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum. (BRASIL, Lei n. 8069 de 13 de julho de 1990.)

Além da aplicação destes dispositivos constitucionais sobre violência no âmbito doméstico-familiar, poder-se ia identificar como medidas de coibição à violência sexual o conteúdo dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil que têm status legal de norma constitucional, e o Código Penal de 1940, no capítulo “Dos crimes contra os costumes”, além de outras normas transcritas.

O Código Penal de 1940, considerado uma legislação arcaica, trazia uma concepção conservadora e patriarcalista da violência sexual (no caso, do estupro). Fora por isso acusado de violar o conceito de igualdade entre homens e mulheres e desrespeitar os tratados internacionais de direitos humanos aplicáveis ao tema da violência contra a mulher, crianças e adolescentes:

O texto da lei (Código Penal) ajuda a perpetuar e cristalizar os estereótipos de gênero, fomentando a desigualdade nas relações de poder entre homens e mulheres. É a desigualdade destas relações que gera um ambiente propício às situações de violência doméstica e sexual. (ADESSE & SOUZA, 2005, p. 38)

Através de grande esforço e pressão social de movimentos feministas, a partir da sanção da Lei nº 12.015, de 7 de agosto no ano de 2009, o estupro<sup>30</sup> passou a ser um crime contra a dignidade e liberdade sexual. Ou seja, somente nos últimos anos esta legislação traz a concepção de reconhecimento explícito da dignidade e liberdade sexual como uma questão de direitos humanos.

A Lei substituiu então o conceito anterior de “presunção de violência”<sup>31</sup> pelo novo conceito de “estupro de vulnerável”.

A própria promulgação do ECA, por outro lado, reforça o reconhecimento dos direitos tutelados, dentre os quais a compreensão da saúde como direito fundamental, enfatizando a necessidade de *proteção*. Em termos de estratégias de ação, esta proteção tem início oficialmente com a notificação da violência à autoridade competente. Deste modo, o Estatuto estabelece:

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

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, **à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.**

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância

---

<sup>30</sup> Atualmente o Código Penal Brasileiro define o estupro como crime de ação pública, que consiste no ato de “constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso” (CP, art. 213). Esta alteração passou a vigorar no Título VI, que trata de crimes contra a dignidade sexual, conforme disposto na Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, em detrimento da redação anterior que previa “os crimes contra os costumes”, cuja ação penal era privada.

<sup>31</sup> A violência presumida era até então prevista no antigo artigo 224, “a”, do Código Penal de 1940, para os atos sexuais praticados abaixo da idade de 14 anos. A partir do amadurecimento dos debates acerca da violência, dividiram-se duas correntes de pensamento: presunção relativa ou presunção absoluta de violência.

pública;

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com

a proteção à infância e à juventude. (Disposições Preliminares. Lei n. 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990. Grifos nossos).

Em seu artigo 5º o ECA estabelece que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, **exploração, violência, crueldade e opressão**, sendo qualquer atentado punido na forma da lei, por ação ou omissão aos seus direitos fundamentais.

Assim, com relação a qualquer forma de violência, o ECA estabelece mecanismos de ação através de medidas de proteção, sanções administrativas e penais e ações civis públicas em torno dos direitos individuais, difusos ou coletivos. Norteia ainda necessidade de políticas específicas através da orientação e apoio sociofamiliar, proteção jurídico-social, apoio socioeducativo, serviços especiais de prevenção e atendimento médico psicossocial às vítimas.

Dentre as ações públicas pode-se considerar que quando em 2001 o Ministério da Saúde editou a Portaria 1.968<sup>32</sup>, normatizou um parâmetro regulatório para que os estabelecimentos pertencentes ao Sistema Único de Saúde (SUS) informassem as autoridades competentes os casos de suspeita ou confirmação de violência cometida contra crianças e adolescentes. E embora esta Portaria não parametrize a notificação aos serviços privados de assistência à saúde, o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente no Título II, Capítulo I, Artigo 13, define que:

**Art. 13** Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais. (BRASIL, Lei n. 8.069 de 1990).

Tal como prevê o Estatuto em seu Capítulo II, artigo 245:

---

<sup>32</sup> Dispõe sobre a notificação, às autoridades competentes, de casos de suspeita ou de confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes atendidos nas entidades do Sistema Unido de Saúde.

**Art. 245.** Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente:

**Pena** - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Esta medida aplica-se aos casos de conhecimento, suspeita ou confirmação de violência ou abuso praticado e não informados, conformando uma tentativa assídua de romper com a prática do silêncio que se instaura sobre a violência praticada contra crianças e adolescentes no país.

Adesse & Souza (2005) chamam atenção para o fato de que a Justiça da Infância e Juventude, como autoridade judiciária, pode aplicar o ECA em casos de violência sexual contra adolescentes, intervindo sobretudo nos casos em que a violência foi cometida no âmbito doméstico/familiar. Nestes casos, o Ministério Público pode instaurar procedimento para a perda ou suspensão do *Pátrio Poder* - hoje reconhecido Poder Familiar (artigo 155, ECA).

Ainda de acordo com as autoras, o Conselho Tutelar, como órgão permanente e autônomo encarregado de zelar pela proteção dos direitos das crianças e adolescentes, tem o dever de assisti-los e de atuar administrativa e judicialmente, dispondo de poderes para solicitar acesso aos serviços de saúde, educação, serviço social ou encaminhar ao Ministério Público e/ou autoridade competente, notícias de fatos que constituam lesão aos direitos de crianças e adolescentes. Neste sentido esclarecem que

Ainda nos casos de violência sexual envolvendo a participação de pessoas da família, a autoridade judiciária poderá designar um curador especial em duas situações: quando os interesses das crianças e adolescentes colidirem com os de seus pais ou responsável (artigo 142, parágrafo único); e em casos de apresentação de queixa ou representação em procedimentos judiciais e extrajudiciais em que haja interesse das crianças e adolescentes (artigo 148). [...] Destacamos alguns artigos do ECA que são relevantes para o tema da violência sexual contra crianças e adolescentes:

Artigo 82 – estabelece que é proibida a hospedagem de criança ou adolescente em motéis, hotéis, pensões ou similares, salvo se acompanhado ou autorizado pelos pais ou responsável.

Artigo 240 – estabelece que é crime produzir ou dirigir representação teatral, televisiva ou película cinematográfica, utilizando-se de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica, sob pena de reclusão de um a quatro anos e multa.

Artigo 241 – estabelece que é crime fotografar ou publicar cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente, sob pena de reclusão de um a quatro anos.

Artigo 245 – estabelece que é infração administrativa quando o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, deixar de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente, sob pena de multa de três a 20 salários-de-referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Artigo 250 – estabelece que é infração administrativa hospedar criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável ou sem autorização escrita destes, ou da autoridade judiciária, em hotel, pensão, motel ou congêneres, sob pena de multa de dez a 50 salários-de-referência e, em caso de reincidência, a autoridade judiciária poderá determinar o fechamento do estabelecimento por até 15 dias. (ADESSE & SOUZA, 2005, p. 43)

O atendimento aos adolescentes em situação de violência sexual nos serviços de saúde e de justiça deve obedecer a critérios éticos e de direitos humanos, sob pena de dupla vitimização: violência sexual e violência institucional, decorrente de tratamento desumano e degradante pelos órgãos do Poder Público.

Abordando um aspecto material da adoção destas medidas, concebemos que o ano de 1993 se fez memorável no histórico do enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no país, intensificando-se com a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Federal e adquirindo maior visibilidade por meio de estudos, pesquisas, mapeamentos, realização de campanhas e estratégias de registro de informações. Com isto, a temática passou a ocupar maior destaque na imprensa nacional, revelando o aprimoramento de ações de intervenção jurídica e social, sobretudo no que se refere à elaboração de legislações específicas, e surgimento de programas de atendimento.

Como resultado de mobilização social e impulsionada pelos compromissos políticos firmados pelo Estado Brasileiro quando na realização do 1º Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, realizado em Estocolmo em 1996, foi elaborado o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, homologado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em julho de 2000.



Assim, o CONANDA, na assembleia ordinária de 12/07/2000, apresentou e deliberou o Plano, constituindo uma diretriz nacional no âmbito das políticas de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, referência para as políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal. Assim, disposto pelo Ministério da Justiça através da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH) em seu Departamento da Criança e do Adolescente, o Plano sintetiza a violência sexual contra crianças e adolescentes como “um fenômeno complexo e de difícil enfrentamento, inserido num contexto histórico-social de violência endêmica e com profundas raízes culturais”. (SEDH, 2002, p. 9).

Como dispõe o documento, o relatório da CPI de 1993<sup>33</sup> provocou a conscientização e mobilização de importantes setores da sociedade civil, do Executivo, Legislativo e Judiciário, da mídia e de organismos internacionais. Essa intensa mobilização resultou numa maior visibilidade do fenômeno da violência sexual contra a infância, na definição de estratégias, na implantação de programas e na realização de pesquisas, campanhas, notícias e reportagens na mídia, bem como a criação de Bancos de Dados, programas de atendimento, prevenção, defesa e responsabilização. Além desta medida, destacamos a referência à formação de agentes sociais, atuação de policiais especializados na área de proteção ao segmento infanto-juvenil, e monitoramento legislativo.

Partindo destas premissas, dispõe-se que “o Plano Nacional está consoante ao Plano de Segurança Pública<sup>34</sup> e consubstancia ações do Programa Nacional dos Direitos Humanos” (SEDH, 2002, p. 11).

O Plano Nacional é, desta forma, considerado um instrumento de garantia e defesa de direitos de crianças e adolescentes, originado com a intenção de “criar, fortalecer e implementar um conjunto articulado de ações e metas fundamentais para assegurar a proteção integral à criança e ao adolescente em situação ou risco de violência sexual” (SEDH, 2002, p. 13).

---

<sup>33</sup> No Brasil foi realizada em 1993 a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar o fenômeno da exploração sexual de crianças e adolescentes.

<sup>34</sup> O Plano Nacional de Segurança Pública (2000-2002) constitui-se em um conjunto de propostas cujo objetivo é aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, visando a integração de políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime, como também de reduzir a impunidade e aumentar a segurança e a tranquilidade do cidadão brasileiro. (Nota do PAIR, p. 9).

O documento dispõe que as condições objetivas para sua efetivação fundamentam-se na exigibilidade do dever da família, da comunidade, da sociedade civil em geral e do Poder Público (Constituição Federal do Brasil – Artigo 227 §4º e a Lei nº 8.069/90), sustentado por um conjunto articulado de forças e atores governamentais, não-governamentais e organismos internacionais que, mediante manifesta vontade política, operacionaliza o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, por meio de metodologias e estratégias adequadas, construídas sobre bases de consenso entre as partes.(SEDH, 2002).

Em suma, o Plano tem como referência fundamental o Estatuto da Criança e do Adolescente e seus objetivos se desmembram em:

**GERAL:** Estabelecer um conjunto de ações articuladas que permita a intervenção técnico-política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

**ESPECÍFICOS:**

- Realizar investigação científica, visando compreender, analisar, subsidiar e monitorar o planejamento e a execução das ações de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes;
- Garantir o atendimento especializado às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual consumada;
- Promover ações de prevenção, articulação e mobilização, visando o fim da violência sexual.
- Fortalecer o sistema de defesa e de responsabilização; e
- Fortalecer o protagonismo Infanto-Juvenil. (SEDH, 2002, p. 14).

Para tanto, seu Quadro Operativo estrutura-se em torno de seis eixos estratégicos, orgânicos e integrados, o que, de acordo com o documento, significa que sua operacionalização implica obrigatoriamente ações articuladas dos diferentes eixos. São eles:

**Análise da Situação** – conhecer o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes em todo o país, o diagnóstico da situação do enfrentamento da problemática, as condições e garantia de financiamento do Plano, o monitoramento e a avaliação do Plano e a divulgação de todos os dados e informações à sociedade civil brasileira.

**Mobilização e Articulação** – fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de combate e pela eliminação da violência sexual; comprometer a sociedade civil no enfrentamento dessa problemática; divulgar o posicionamento do Brasil em relação ao sexo turismo e ao tráfico para fins sexuais e avaliar os impactos e resultados das ações de mobilização.

**Defesa e Responsabilização** – atualizar a legislação sobre crimes sexuais, combater a impunidade, disponibilizar serviços de notificação e capacitar os profissionais da área jurídico-policial; implantar e implementar os Conselhos Tutelares, o SIPIA e as Delegacias especializadas de crimes contra crianças e adolescentes.

**Atendimento** – efetuar e garantir o atendimento especializado, e em rede, às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual e às suas famílias, por profissionais especializados e capacitados.

**Prevenção** – assegurar ações preventivas contra a violência sexual, possibilitando que as crianças e adolescentes sejam educados para o fortalecimento da sua auto defesa; atuar junto a Frente Parlamentar no sentido da legislação referente a internet.

**Protagonismo Infanto-Juvenil** – promover a participação ativa de crianças e adolescentes pela defesa de seus direitos e comprometê-los com o monitoramento da execução do Plano Nacional. (SEDH, 2002).

Com respeito ao monitoramento e a avaliação do Plano Nacional foi sugerida a criação do Fórum Nacional pelo Fim da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes, com intuito de reunir organizações do Governo e da sociedade civil para o acompanhamento da implantação e implementação de suas ações.

De forma geral, é disposto que o CONANDA e os Conselhos de Direitos Estaduais e Municipais são as instâncias de deliberação, controle e acompanhamento de suas prerrogativas e deliberações.

Relata-se ainda que o Encontro para discussão do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, realizado em Natal/RN, de 15 a 17 de junho de 2000, contou com participantes governamentais do Executivo federal, estadual e municipal; do poder Legislativo federal e estadual; do poder Judiciário, especialmente da Justiça da Infância e Adolescência; do Ministério Público federal e estadual; da Defensoria Pública; das Polícias Federal, Civil e Militar; dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares; dos organismos internacionais de cooperação técnica e financeira; do ECPAT<sup>35</sup> – Brasil; das organizações da sociedade civil e de representantes de jovens (p. 17).

Considerando as discussões realizadas durante o referido Encontro, a constatação é de que, embora algumas medidas tenham sido adotadas, não foram suficientemente eficazes no controle do fenômeno e responsabilização dos culpados,

---

<sup>35</sup> End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes.

mesmo havendo reconhecimento, pelo Estado Brasileiro, da gravidade das situações que envolvem a violência sexual contra crianças e adolescentes. (idem).

Dentre os compromissos afirmados com o Plano, consta

Que o Plano Nacional seja a referência única, no âmbito federal, estadual e municipal para orientar ações de definição e alocação orçamentária, de captação de recursos e financiamentos de outras fontes, de planejamento e execução de políticas por órgãos governamentais e não governamentais, de proposições sobre ordenamentos jurídicos, de toda e qualquer iniciativa com relação ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Que sejam respeitadas as identidades, competências e responsabilidades próprias de cada órgão, entidade ou instância de decisão, seja a ARTICULAÇÃO uma estratégia permanente entre todos os operadores de ações pertinentes ao Plano Nacional.

Que os Conselhos de Direitos sejam respeitados como legítima instância formal e legal de deliberação das diretrizes de políticas para crianças e adolescentes e os Fóruns como instrumentos mobilizadores da sociedade e de fortalecimento de suas instituições. (SEDH, 2002, p. 17, grifos no original).

Por fim, dentre as resoluções e designações do Plano Nacional, destacamos os objetivos de criação de mecanismos de informação sobre a violência sexual; o objetivo de garantir a proteção jurídico-social, bem como a aplicação das leis de proteção às crianças e adolescentes vítimas ou em risco de violência sexual; e sobretudo, o objetivo de garantir a proteção integral e a prioridade absoluta às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual, prevendo ações de atendimento integral e especializado aos mesmos.

Após a criação do Plano, expandiu-se a criação de medidas de materialização do enfrentamento à violência sexual. Ainda em 2000, o Governo brasileiro ampliou uma campanha lançada em 1997 contra o turismo sexual e implementou o “Sistema Nacional contra o Abuso e a Exploração Sexual Infanto-Juvenil”, oferecendo um número de serviço telefônico para denúncias, o 0800-99-0500. Esse trabalho foi operacionalizado pela ABRAPIA<sup>36</sup> desde o início, em fevereiro de 1997, até 2003, quando o serviço passou a ser coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

---

<sup>36</sup> Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência. De acordo com o Observatório da Infância, a Abrapia encerrou suas atividades em 2007, após 19 anos de funcionamento, por falta de apoio financeiro.

Ao que cabe ao governo do Estado de Minas Gerais, unidade federativa que acolhe o município em que delimitamos a pesquisa, identificamos que o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) de Minas Gerais elaborou o Plano Estadual de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes também em 2000. Lançado e editado pelo mesmo órgão no ano de 2003, revisado em 2009, e reeditado em maio de 2013, fora elaborado em consonância com as reedições do Plano Nacional no mesmo período. Estabelece como eixos temáticos: Análise da Situação; Mobilização e Articulação; Defesa e Responsabilização; Atendimento; Prevenção e Protagonismo Infantojuvenil, conforme preconiza a versão nacional. Assim, através da Resolução n.º 23, de 30 de julho de 2009, o CEDCA reorienta as ações de enfrentamento de acordo com estes eixos de discussão.

Além disso, o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) estabelece *os municípios como base de intervenção*, pautando-se nos eixos do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil.

Como disposto no documento,

Na realidade, o PAIR configura-se numa metodologia de integração e fortalecimento de todos os setores e instituições envolvidos na proteção dos direitos das crianças e adolescentes, incluindo saúde, educação, assistência social, judiciário, polícias, ministério público, direitos humanos, trabalho e emprego, turismo e outros. Representa uma “provocação” no município para que seja estruturada uma rede de serviços e seus profissionais capacitados, comprometendo ainda os gestores públicos com o tema. (SEDH, PAIR, 2002, p. 7).

No caso do município de Juiz de Fora (MG), sobre o qual delimitamos nosso objeto de estudo, encontramos dados de que o PAIR fora implementado e posteriormente articulado com a política municipal de assistência social que se adaptava à realidade nacional. Assim sendo, as ações do PAIR foram integradas pelo Serviço de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que até o primeiro semestre de 2015 funcionava nos Centros de Referência Especializada em Assistência Social (Creas). A partir desta data o serviço foi redimensionado, substituído pelo serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que disporemos adiante.

À guisa de conclusão dos pressupostos trabalhados neste item, destacamos a atual necessidade de confronto das relações estáticas e/ou transgressoras relacionadas à reprodução da violência contra a infância no Brasil, por parte dos movimentos sociais e entidades defensoras de direitos humanos. Destacamos ainda o avanço da concepção de cidadania de crianças e adolescentes estabelecidos na Carta Magna e nas legislações sociais específica (ECA) e subjacentes que preconizam as ações de proteção, defesa e atendimento de necessidades destes sujeitos, bem como o evidente esforço de absorção e abrangência de ações e políticas sociais favoráveis a estes princípios.

Por outro lado, reconhecemos que muito embora a adoção de medidas se faça reconhecer em âmbito formal nas legislações sociais e formalização de ações estratégicas, as deliberações e a materialização dos pressupostos acalentados pelos ideais democráticos vão de encontro a novos desafios, tensões e dificuldades em sua implementação, nem sempre concretizados.

### **2. 3 - A Proteção à Infância no Brasil e a Construção de Redes: articulação e tensões**

O campo da proteção social, relativo às garantias e concretização de direitos sociais através das políticas sociais, relaciona-se diretamente com os contextos e conjunturas macroeconômicos, políticos e sociais, radicalmente determinados pela estrutura do modo de produção, pelo amadurecimento do Estado e a correlação de forças sociais em disputa de hegemonia. No caso brasileiro, devemos rememorar ainda as determinações da formação social, da conformação dos processos históricos e da formação estatal que rebatem tanto na construção quanto nas formas de materialização dos direitos.

Com efeito, toda forma de estruturação de políticas sociais no país estará sujeita a determinações fundamentais das relações sociais [de produção] segundo o modelo capitalista. Por isso, os arranjos estabelecidos pelo sistema de garantia de direitos (ECA) e o sistema de proteção social da política de Assistência Social se igualam neste aspecto, onde as determinações macroeconômicas incidem sobre sua organização e materialização, bem como as particularidades regionais ou sócio territoriais, correlação de forças sociais e o coeficiente de participação popular nas decisões políticas.

Como vimos anteriormente, logo que estabelecida formalmente a conquista legal da cidadania de crianças e adolescentes [com reconhecimento do Estado] ela é, juntamente com as conquistas jurídico-legais objetivadas na Constituição Federal de 1988, confrontada pela ascensão do modelo neoliberal, numa conjuntura global de reordenamento do modo de produção capitalista. Ora, a incorporação das demandas sociais da infância e juventude estão sujeitos às determinações da dinâmica macroeconômica e política contemporâneas sob a hegemonia do capital financeiro, e à correlação de forças sociais. A consolidação dos direitos sociais, defendidos pela legislação ordinária e pelo sistema de proteção social, estão sujeitos aos desígnios da construção da agenda política e do fundo público para a implementação de políticas sociais.

A conjuntura nacional aponta que o período de 1995 a 2002, que compreende a gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), caracterizou-se pela estruturação política no campo social voltada a privilegiar o planejamento em torno das ações sociais básicas, organizando (e valorizando) a sociedade civil para a ação substitutiva ao Estado na esfera social. Basicamente, as ações designadas à infância e juventude reduzem-se a intervenções focalizadas e de ações limitadas a “reverter” situações especiais ou de risco social. Ainda assim, o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil é formulado neste período. Já o governo seguinte, presidido por Luís Inácio Lula da Silva, defendeu como prioridade já em seu primeiro ano o combate ao abuso e à exploração sexual infantil, colaborando com a mobilização pela causa em âmbito institucional e dando visibilidade ao enfrentamento, contribuindo com o fortalecimento de organizações e instituições de atuação na área.

Retomando de forma geral a orientação política e econômica do Estado capitalista no contexto contemporâneo, temos a intervenção nas necessidades sociais transferidas para a família, a comunidade e os serviços privados, enquanto o Estado se resume a garantir os mínimos sociais. A ofensiva neoliberal se opõe radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais, dissolvendo a ideia de direitos sociais e de responsabilidade do Estado em garanti-los. As estratégias concretas são: “a privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes nos gastos sociais, eliminando-se programas e reduzindo-se benefícios; canalização dos gastos para os grupos carentes; e a descentralização em nível local.” (LAUREL, 1997, p. 163).

Na América Latina, os processos simultâneos de democratização e reformas político - administrativas nos Estados nacionais abriram espaço para a profusão de novas formas de relação entre Estado e sociedade, levando à pauta da discussão pública os alicerces da estrutura de poder, organização e gestão das instituições políticas vigentes (TEIXEIRA, 2002).

Ressaltando a força política dos movimentos sociais, essenciais para as denúncias de todo um histórico de opressão e autoritarismo - que se dera em especial nos países latino-americanos, concebeu-se a crença numa saída através de formas inovadoras de organização: a criação de redes sociais com a pretensão de interferir nas políticas públicas. No caso brasileiro podemos considerar, em exemplo, as Entidades Sociais Populares (ESPs) mencionadas anteriormente, que antes espaços de lutas políticas e frentes de defesa de direitos, a partir dos anos 90 transmudam-se em Organizações Não Governamentais (ONGs) de prestação de serviços por iniciativas privadas.

Por isso Teixeira (2002) fornece a compreensão de que o contexto de ruptura com a concepção tradicional do Estado como núcleo praticamente exclusivo de representação, planejamento e condução da ação pública é imprescindível para incluir a recente formação das estruturas policêntricas. Por outro lado, a recente experiência das políticas de ajuste econômico nos países em desenvolvimento foi suficiente para demonstrar que "o mercado sozinho nem gera nem sustenta uma ordem social" (Lechner, 1997:11). Ao contrário, ele generaliza tendências desintegradoras, pois acentua as iniquidades e promove a exclusão, não sendo capaz de gerar a integração social. Neste contexto, as redes de políticas representariam uma nova modalidade de coordenação, que se distingue dos dois paradigmas acima apontados (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Neste mesmo sentido, esclarece a autora:

O curso da modernização e a correlata diferenciação no tecido social fazem emergir conflitos difusos e múltiplas formas de acordos, cooperação e solidariedade. Em outras palavras, a crescente diferenciação social e a expressão de novas utopias políticas reduzem a legitimidade da regulação burocrática e da centralidade do Estado na mediação dos conflitos sociais, ao mesmo tempo em que denunciam a predominância dos interesses mercantis. (TEIXEIRA, 2002, p.3)



Enfim, a perspectiva do trabalho em rede como nova forma de organização é identificada por alguns autores como estratégia alternativa às formas tradicionais de burocratização dos serviços, e dos modelos centralizados e hierarquizados de gestão das políticas sociais.

Faleiros (1998), por exemplo, defende que as redes não são invenções abstratas, mas partem da articulação de atores/organizações/forças existentes no território para uma ação conjunta multidimensional com responsabilidade compartilhada (parcerias) e negociada. Não funcionam como convênios, mas como contratos dinâmicos, em movimento e conflito, para no entanto, realizar objetivos em que cada parte potencializa recursos. Juntos se tornam também mais eficientes. A rede, para o autor é uma aliança de atores/forças num bloco de ação ao mesmo tempo político e operacional.

A respeito da compreensão da categoria *rede*<sup>37</sup>, Teixeira (2002) esclarece que o próprio conceito de redes não apresenta, em termos teórico-conceituais, uma apresentação comum. Embora às reflexões de Börzel (1997) manifestem que todas as disciplinas que trabalham com as redes de políticas compartilham um entendimento comum no qual elas são vistas como conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam a uma variedade de atores que compartilham interesses comuns referentes a uma política, trocando recursos e admitindo a cooperação como melhor forma de alcançar as metas, não há uma concordância entre os estudiosos em relação ao conceito de redes. Neste sentido, o conceito é visto por alguns como uma metáfora para demonstrar que as políticas públicas envolvem multiplicidade de atores diversos, e por outros como uma ferramenta analítica valiosa para o estudo das relações entre atores e poder público, ou mesmo como um método de análise da estrutura social.

---

<sup>37</sup> De acordo com as considerações de Teixeira (2002), o termo rede “tem sido utilizado em diferentes disciplinas como a psicologia social onde indica o universo relacional de um indivíduo, ou seja, o conjunto de relações e estruturas de apoio sócio-afetivo de cada um [...]. Em sociologia estudam-se as redes de movimentos sociais que integram atores diversos, articulando o local e o global, o particular e o universal (Scherer-Warren, 1993:10). [...]. Para alguns autores as redes são vistas [...] como novas formas de organização social, do Estado ou sociedade, intensivas em tecnologia da informação e baseadas na cooperação entre unidades dotadas de autonomia (Castells, 1996). [...] Na gestão intergovernamental é vista como um tópico emergente de junção das disciplinas de política e administração (Marando e Florestano, 1990), como um modelo estratégico de gestão de políticas (Mandell, 1990) ou ainda como um novo modelo de governança que envolve os níveis local e global (Rhodes, 1986). (TEIXEIRA, 2002, p. 4).

Há uma concordância, por outro lado, quanto ao reconhecimento de uma proliferação de redes gestoras de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais, no qual incidem fortemente. Neste sentido, as redes têm sido vistas como “a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interação agentes públicos e privados, centrais e locais, e há uma crescente demanda por benefícios e por participação cidadã.” (TEIXEIRA, 2002, p. 1). Conforme sugere a mesma autora, a gestão de redes, no entanto, está longe de ser algo simples, o que tem implicado, muitas vezes, no fracasso de programas e projetos sociais, apesar das boas intenções dos atores envolvidos.

O trabalho em rede, no que tange ao enfrentamento da violência sexual se faz essencial, considerando: a) **a complexidade do fenômeno**, que exige ainda a articulação e a integração efetiva de políticas na perspectiva do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e seus eixos temáticos; b) **a multiplicidade de fatores** que concorrem para sua ocorrência, que “se constituem em um “nó” de difícil resolução”, segundo afirma Saffioti (1997); c) **o envolvimento de temáticas complexas**, como a exploração sexual e comercial, a pedofilia e pornografia infantil, bem como os crimes pela internet; d) **a diversidade de atores envolvidos** na sua ocorrência (vítimas, familiares e agressores) que carecem de atendimento; e) **a necessidade de fruição do atendimento** dos envolvidos por uma equipe multiprofissional, interdisciplinar, com o envolvimento das diversas políticas públicas setoriais e a construção de serviços de referência e contra-referência.

Por essas razões, a construção do atendimento em rede possibilita o reconhecimento das fragilidades, de carências e limitações e, também, das possibilidades do desenvolvimento da atenção, facilitando a proposição e a construção de alternativas de enfrentamento sólidas e efetivas. Torna-se possível explorar os recursos, capacidades e possibilidades no âmbito do atendimento.

Partindo desta premissa, trazemos à luz da reflexão neste item as articulações e tensões entre as proposições políticas promulgadas pelo ECA, na frente da defesa de direitos de crianças e adolescentes e mecanismos de ação da política de atendimento, e a política de Assistência Social, cuja promulgação prevê a absorção de demandas no campo da proteção social especial para as vítimas de violência sexual.

Para tanto, devemos rememorar que em consonância com as transformações societárias e o amadurecimento das considerações acerca dos direitos humanos, sociais, e da cidadania de crianças e adolescentes, o ECA delimita a política de atendimento fundamentada nos princípios de municipalização e descentralização do atendimento, uma expressa responsabilização dos mesmos frente à absorção das demandas da infância e juventude.

Uma política de atendimento tem como linha primordial de ação as políticas sociais, que no caso das crianças e adolescentes, o ECA define que está deverá ser municipalizada (art. 88) e coordenada pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), bem como do CEDCA e CONANDA. Assim, as normas gerais das políticas de atendimento ficam a cargo do Governo Federal, e, o planejamento a coordenação e a execução cabem ao município. Pressupõe por isso, a manutenção de fundo para financiamentos das atividades dos Conselhos, e sua articulação também, em termos de trabalho integrado, com órgãos do Judiciário, Ministério Público, Segurança Pública e Assistência Social. A possibilidade de formação de contratos ou convênios (em alguns casos com o governo do Estado, e em outros com entidades privadas) para o atendimento também é assinalada. Por isso o art. 90 dispõe sobre a execução dos programas a cargo das entidades de atendimento, que devem registrá-los no CMDCA de acordo com os regimes previstos no mesmo artigo, e assim, recebem recursos conforme o mesmo.

Toda a implementação das ações protetivas relacionadas à infância se vê então condicionada à construção de *redes de políticas públicas*, capazes de absorver as demandas e direcionar o atendimento, conforme apontam as necessidades. Através do trabalho em rede visa-se o rompimento com as formas cristalizadas e descontínuas de atendimento, a partir do reconhecimento da complexidade das demandas.

Dentre as políticas públicas em curso no país, o Serviço Sentinela, que era identificado no âmbito do CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, na Política Nacional de Assistência Social, constituía o lócus privilegiado de atendimento. Atualmente, o serviço foi incorporado e substituído pelo serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), assim como o PAIR, que mencionamos anteriormente.

É neste ponto que a política de atendimento à crianças e adolescentes que sofreram violência sexual se relaciona com a Política Nacional de Assistência Social, revelando novas determinações, particularidades e tensões, que abordaremos em item posterior. O envolvimento da Assistência Social no enfrentamento à violência baseia-se nos marcos legais da Constituição Federal de 1988 (arts. 203 e 204), a Lei N° 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS de 1997 e 1998); e a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS 2005).

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) institui uma organização da gestão da política de assistência, unificando conceitos e procedimentos, padronizando a nomenclatura dos serviços e a própria rede socioassistencial, e estabelecendo padrões de qualidade dos serviços e ações com centralidade na família, e uma organização territorial do atendimento. Convém esclarecer que, por proteção social compreende-se a atenção às populações em situação de *vulnerabilidade*<sup>38</sup>, ou de *risco*<sup>39</sup>. A Proteção Social Especial (PSE), que concentra as ações sobre a violência sexual, é destinada a famílias e indivíduos em situações de violações de direitos por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar. De caráter protetivo, as atividades da PSE são executadas pelos Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), que são as unidades públicas estatais de oferta serviços especializados, continuados e gratuitos. Estes últimos têm o papel de coordenar e fortalecer a articulação entre os serviços da rede socioassistencial com as demais políticas públicas.

A Norma Operacional Básica (NOB)/2005, do Sistema Único da Assistência Social, descreve a *rede socioassistencial* como sendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que oferta e opera benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.” (p.22).

Com efeito, a PNAS prevê a proteção social especial como uma modalidade de atendimento específicas para situações de violação de direitos, tais como abandono,

---

<sup>38</sup> Condição social desfavorável, caracterizada por processos ou situações que geram fragilidade, discriminação, desvantagem e exclusão da vida econômica, social e cultural (SIMÕES, 2009).

<sup>39</sup> Dimensão subjetiva, onde o indivíduo contrabalança as condições de vulnerabilidade com as possibilidades e capacidades de enfrentá-las (idem)

maus tratos físicos e ou psíquicos, abuso sexual ou substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras, centrando esforços de articular a rede na prestação dos serviços necessários. Um dos principais pressupostos com que trabalha a política de assistência, é a organização dos serviços em rede, e estes serviços, como agentes capazes de potencializar o fortalecimento de vínculos entre a família e a comunidade.

Por outro lado, partindo da compreensão das dificuldades de articulação do trabalho em rede na proteção à crianças e adolescentes em situação de violência sexual, podemos problematizar em que medida a estratégia de redes tem se efetivado, considerando os componentes políticos/organizacionais, a adesão dos diferentes setores da área social à estratégia e sua contribuição aos esforços da administração do município para efetivar os atendimentos e procedimento de que carecem a atenção. Sabemos de antemão das dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais em âmbito nacional, para incorporar as diretrizes da intersetorialidade. Resta saber os desafios que se valem no campo específico da materialização da política de atendimento a vítimas de violência sexual.

Embora decorridos 14 anos, as desmistificações acerca da rede de atendimentos relativos à violência sexual, na pesquisa realizada pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA) em 2001, nos parecem bastante atuais quanto à realidade do trabalho.

A princípio, a pesquisa revelou a ocorrência de um forte pacto de silêncio nas situações de violência sexual, frequentemente mantidos por familiares, amigos, vizinhos, comunidades, e também profissionais, que a encobertavam em nome de fidelidades, interesses de diversas ordens, medos, sigilos profissionais e de Justiça, desqualificando revelações verbais e não verbais das vítimas e negando evidências e sinais da violação. Este aspecto denuncia uma verdadeira ocultação de informações, como práticas que vêm servindo ainda hoje, para ocultar a frequência e a extensão do fenômeno da violência sexual. Dificultam, por isso, o estudo, o conhecimento e o enfrentamento desta gravíssima violação de direitos humanos. Por esse mesmo motivo - o lastro cultural da tolerância e da impunidade que sonda a violência sexual, que é por vezes hipocritamente rejeitada e pouco assumida pela sociedade como um crime - constitui um desafio ao trabalho. Aliás,

os valores do machismo, do patriarcalismo e de inferioridade de gênero e da submissão das crianças aos adultos fazem parte da estrutura de uma sociedade, na qual se inscreve a trajetória das notificações de abuso sexual. O Circuito que essas percorrem não são, portanto, mecanismos neutros e portadores de igualdade, pois o poder institucional não é separado nem distinto das relações instituídas na sociedade. (FALEIROS, 2001, p. 7).

Essa pesquisa do CECRIA nos é de singular importância por estabelecer uma ampla consideração acerca da temática da violência, problematizando que as políticas de intervenção, se pretendem uma efetividade, não devem se restringir ao binômio denúncia-repressão. Na perspectiva anunciada, como sustenta Faleiros (1998),

Precisam estar garantidas em lei e em serviços do Estado para proteger as pessoas vitimizadas, punir os agressores, prevenir os abusos, discutir a sexualidade, assegurando à criança seu direito à autonomia, à aprendizagem, a desenvolver a apropriação do seu próprio corpo, numa sociedade e num Estado de direitos, com acesso a todas as políticas sociais básicas como educação, saúde, habitação, lazer e renda mínima. Criança é cidadão. O Estado deve ainda, assegurar facilidades para a denúncia e a punição dos agressores. (FALEIROS, 1998, p. 11)

Sobre o atendimento e enfrentamento dos crimes sexuais nas situações de violência, a pesquisa revelou que o percurso (Circuito) - da revelação, notificação, atendimento, investigação policial, denúncia judicial, julgamento - pelo qual circulam as notificações de situações de abuso sexual até sua resolubilidade, não constituía um caminho único. Assim, este Circuito se compunha de três caminhos, designados como fluxos: o Fluxo da Defesa de Direitos, o Fluxo da Responsabilização e o Fluxo do Atendimento.

Compreende-se assim que se tratam de caminhos distintos, com funções e redes institucionais próprias: a responsabilização penal do abusador, a defesa de direitos e a atenção às pessoas envolvidas na situação de violência sexual (a vítima, o acusado e os familiares), de modo que:

A responsabilização ocupa-se do processo legal, da violação da lei, da sanção; o atendimento ocupa-se com as pessoas, com a dor e o dano; a defesa de direitos com a garantia da cidadania. No entanto, como atuam sobre uma mesma situação concreta e complexa é indispensável que o façam articuladamente, para garantir a resolubilidade da situação de violência sexual notificada. Nesses Fluxos as relações são contraditórias, pois se inscrevem num processo conflituoso e aberto. (FALEIROS, 2001, p. 13).

Nesta direção, o **Fluxo legal** implica o poder dos atores da Justiça e sua interação; o **Fluxo de Atendimento** define os profissionais e as redes que exercem o poder de intervenção dentro das condições existentes. **A proteção da criança e a defesa de direitos** envolvem família, sociedade organizada e o sistema de garantias de direitos. Nesses Fluxos, os entraves e as facilidades estão articuladas às relações de poder, concepções, dispositivos e condições desiguais. Desta forma:

- O Fluxo de Defesa de Direitos: É composto pelos Conselhos Tutelares, Varas da Infância e da Juventude, Ministério Público, Defensoria Pública e Centros de Defesa. Suas funções são: defender e garantir os direitos de todos os implicados na situação de abuso sexual notificada, protegendo-os de violações a seus direitos. Para tal tem o poder de, com força da lei, determinar ações de atendimento e de responsabilização.
- O Fluxo de Atendimento: É composto pelas instituições executoras de políticas sociais (de saúde, educação, assistência, trabalho, cultura, lazer, profissionalização) e de serviços e programas de proteção especial, bem como por ONGs que atuam nestas áreas. Suas funções são: dar acesso a direitos a políticas sociais e de proteção, prestar serviços, cuidar e proteger. Deve dar cumprimento a determinações oriundas do Fluxo de Defesa de Direitos e do Fluxo de Responsabilização, bem como prestar-lhes informações.
- O Fluxo de Responsabilização: É composto pelas Delegacias de Polícia, Delegacias Especializadas (de Proteção à Criança e ao Adolescente, e da Mulher), Instituto Médico Legal, Varas Criminais, Vara de Crimes contra a Criança e o Adolescente, Delegacia da Criança e do Adolescente e Vara da Infância e da Juventude (quando o abusador é menor de idade) e Ministério Público. Suas funções são: responsabilizar judicialmente os autores de violações de direitos, proteger a sociedade, fazer valer a lei. Pode determinar como pena o atendimento ao réu. (FALEIROS, 2001, p. 14).

Com relação à questão do circuito da notificação e do aparato institucional que compõem o atendimento, o material dispõe que

Quando do desvelamento de uma situação de abuso sexual há que se distinguir dois fatos e dois momentos: a revelação e a notificação. Num primeiro momento a revelação é privada: a vítima ou outra pessoa que suspeita ou sabe que o abuso ocorre conta o que ocorre a alguém, que ela julga que pode fazer algo em relação à situação revelada e de quem espera ajuda e ações. O Circuito pode ser interrompido aí, ou não. Se não for interrompido, a queixa passa a uma segunda etapa – a da revelação pública da situação, que se concretiza no relato e registro da mesma em qualquer instituição governamental ou não governamental. São as Portas de Entrada da Queixa não notificada, por exemplo, serviços de saúde, escolas, Disques-Denúncia, SOS, Centros de Defesa. Também neste momento o Circuito pode ser interrompido, ou não. Se não for interrompido, o Circuito entra na etapa da notificação, e a conseqüente admissão e entrada da queixa no Circuito, com vista à sua resolubilidade. É a passagem da situação do âmbito privado ao âmbito público. São as Portas de Entrada de Notificação da Queixa: os Conselhos Tutelares, a Vara da Infância e da Juventude (onde não houver Conselho Tutelar) e as Delegacias de Polícia (especializadas, onde houver). (Idem, p.15).

Em síntese, existem dois tipos de Portas de Entrada: a) as da queixa não notificada; b) as da notificação da queixa, que exercem diferentes funções: as da queixa não notificada recebem a revelação pública da situação de abuso sexual (ou suspeita). São como “portas abertas”, de fácil acesso ou conhecidas da população, cuja função é ouvir a queixa, fazer o acolhimento dos denunciadores, apoiá-los e informar-lhes sobre o circuito que se segue à queixa e as providências a serem tomadas. Devem assim encaminhá-la, obrigatória e imediatamente, para uma porta de entrada de notificação. Não investiga e não colhe depoimentos, é uma porta de trânsito da queixa à notificação. Já as Portas de entrada de notificação da queixa, além de registrá-la oficialmente e integrá-la ao Circuito, têm por funções: defender direitos (Conselho Tutelar, VII, Ministério Público), tomar testemunhos, investigar a queixa, oferecer denúncia (ou não) ao judiciário, e indiciar (ou não) o acusado (Delegacias de Polícia, Ministério Público). Devem, no entanto, encaminhar, obrigatoriamente, as pessoas envolvidas na situação de abuso sexual (ou suspeita de) para os outros fluxos [seguintes].

Em suma, a organização dos fluxos propostas pela pesquisa vai ao encontro justamente com a organização do serviço em redes. Podemos observar que a existência de instituições estatais ou privadas nas diversas frentes do atendimento a crianças e adolescentes que sofreram a violência sexual, bem como de suas famílias e os agressores, não garante a articulação do serviço e o suporte necessário à proteção e defesa de direitos.

O fluxo que mais condiz com nosso objeto de estudo é o fluxo do *atendimento e da defesa de direitos*. Por isso, as considerações construídas no desenvolver de nossa pesquisa estarão necessariamente mais vinculadas a estes aspectos do enfrentamento.

#### **2.4 - Territorialização, Descentralização e Violência Sexual: Um pouco da abordagem do fenômeno nos contextos nacional, estadual e municipal**

Oliveira & Souza (1999) esclarecem que as ações e políticas organizadas em torno da temática do abuso sexual ocorrem de forma mais concreta e sistematizada no estado de Minas Gerais a partir da I Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do



Adolescente, realizada no ano de 1997. Deflagrou-se, neste contexto, o processo de reconhecimento público da questão, assumindo caráter prioritário.

No período, no entanto, alguns pesquisadores já assinalavam que as estatísticas oficiais do estado de MG eram precárias, imprecisas e ambíguas, revelando também a “marca do tabu” na sociedade mineira, a estigmatização e a exclusão social da menina pobre, e o mascaramento da violência.

Esta Conferência, como apontam as autoras, propôs aos municípios a produção de diagnóstico de realidade sobre a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o desenvolvimento de pesquisas acerca da incidência do abuso, da violência e exploração sexual infanto-juvenil, dentre outras ações, a fim de planejar ações com base nas realidades individual, familiar e social.

À época, como dispõem as autoras, Juiz de Fora ainda não contava com uma instituição capacitada para atendimento dos poucos casos de abuso notificados pelos Conselhos Tutelares. Não existia quase nenhum dado sobre este tipo de violência, conforme as informações do CMDCA, senão as informações documentadas pelos Conselhos Tutelares, consideradas ambíguas e vagas por demonstrar uma imprecisão de conceitos. O CMDCA de Juiz de Fora e os Conselhos Tutelares não possuíam dados quantitativos nem qualitativos sobre a realidade das instituições que prestavam serviço na área da criança e do adolescente. O relato era de que, neste período, existiam instituições que recebiam e atendiam casos de abuso sexual sem nenhum tipo de especialização.

A realização de entrevistas semi-estruturadas direcionadas a três conselheiros tutelares (um representante de cada sede do mesmo no município) e a secretária executiva do CMDCA, compôs a pesquisa que nos fornece dados relevantes sobre a realidade do município. Tal pesquisa é anterior ao processo de implementação do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA), elaborado pelo Ministério da Justiça em conjunto com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que começava a ser divulgado como ferramenta e a fornecer equipamentos técnicos em 1997. Por isso, as violações eram registradas por meio de fichas de atendimento elaboradas pelos próprios conselheiros tutelares, e consideradas ambíguas, e insuficientes, já que se voltavam mais para a contabilização do número de casos atendidos do que das formas de violação recebidas.

Nos meses de janeiro a junho do ano de 1998 foram então registrados nos Conselhos Tutelares do município 28 casos de abuso sexual, de um total de 1.150 casos denunciados. O abuso sexual era então responsável por apenas 2,5% das denúncias, sendo os casos de “rebeldia” e “maus tratos” os mais denunciados – 33% e 24,2% respectivamente (Oliveira e Souza, 1999, p. 45). As autoras ressaltam que um dos Conselhos tutelares (Leste) forneceu dados por amostragem, comprometendo, portanto, o número exato de casos denunciados. Este conselho é, segundo os dados apresentados, o que mais recebeu denúncias de abuso sexual (13casos).

É interessante destacar que nas entrevistas, a questão da identificação dos casos de abuso sexual pelos conselheiros tutelares se dava pelos próprios conselheiros que, sem formação especializada, ou mesmo técnica para tal discernimento, relatavam reconhecer as vítimas (ou a veracidade do caso) através da observação do “discurso repetitivo do relato da violência, pelas mudanças de comportamentos e pelos problemas físicos aparentes (não delimitados pelo entrevistado)” (p. 49).

Como medidas de proteção, a pesquisa revela as ações de:

- Encaminhamento para Delegacia Especializada (delegacia de mulheres);
- Encaminhamento para psicólogos (Centro de Psicologia Aplicada (CPA), Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora e para o Serviço da Catedral (?);
- Orientação para pais e filhos;
- Levantamento dos fatos do caso. (p. 52)

O relato sobre os procedimentos realizados nos casos de abuso sexual inclui como ações adotadas o encaminhamento à Delegacia de Mulheres para que se dê início a investigação policial do caso, e para que se realize, sob encaminhamento da delegada, o exame de corpo de delito no Instituto Médico Legal (IML) do distrito. Assim, após investigação, apuração do caso e comprovação, a orientação para o ministério Público para que seja aplicado o art. 130 do ECA e dar continuidade ao processo legal.

É também afirmada a opinião dos conselheiros quanto aos benefícios obtidos pelos vitimizados com os encaminhamentos, cujas respostas foram a “não existência de benefícios”, “a proteção a que tem direito” e “o serviço psicológico a que foi encaminhado e, às vezes, o médico para os quais são encaminhados” (p. 53).

À época, os conselheiros tutelares afirmavam ainda a dificuldade em encaminhar as vítimas já que não havia no município nenhuma instituição com programa especializado

para o atendimento. De fato, a pesquisa revela a inexistência de alguma política de atendimento para as situações de violência sexual.

A secretária executiva do CMDCA, também entrevistada na pesquisa, revelava uma compreensão teórica mais complexa do fenômeno, diferente das impressões e referências socialmente reproduzida que se acompanhava nos conselheiros tutelares. Por isso fora informado o planejamento do CMDCA, em conjunto com o Polo de Suporte Técnico dos Programas Municipais de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA) da UFJF, da organização de um curso sobre a temática, direcionada a todos os conselheiros tutelares com objetivo de capacitação.

Já no ano de 2001, a Portaria Nº 878, de 03 de dezembro, institui o Programa Sentinela, desenvolvido pelo Ministério de Assistência e Promoção Social (MAPS) com objetivo de apoiar ações de organizações governamentais e não-governamentais na assistência às vítimas e suas famílias. Levava-se em conta as considerações e preceitos protagonizados e organizados na Política de Assistência Social (PNAS, LOAS, e as NOBS), e previa a destinação de verbas para implementação dos Centros de Referência (CREAS) e Serviços de Família Acolhedora nos municípios.

O programa é elaborado com a finalidade de articular e contemplar as legislações sociais e as deliberações em xeque. Sendo composto por um conjunto de ações especializadas de assistência social, destinadas ao atendimento das vítimas e suas famílias, pretendia o fortalecimento da autoestima e o restabelecimento do direito à convivência familiar e comunitária. Dentro de uma construção de redes e de uma concepção intergovernamental e intersetorial, previa o acesso aos serviços de assistência social, saúde, educação e justiça. De acordo com disposto:

Para implementar o Plano, aprovado em Natal (junho 2000), especialmente do eixo estratégico atendimento, a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), agora o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realizou no segundo semestre de 2000 uma “Consulta técnica de à rede de órgãos e instituições que protagonizavam ações de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil” consideradas bem sucedidas. Dessa consulta nasceu a proposta de atendimento especializado, multiprofissional, interdisciplinar, numa perspectiva de construção de redes, com envolvimento a partir das crianças, adolescentes e famílias em situação de violência sexual. Desta forma foi criado o Programa Sentinela a partir do segundo semestre de 2000, para coordenar, no âmbito da assistência social, o processo de atendimento das crianças, dos adolescentes e famílias envolvidas com o evento da

violência sexual (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2003).

No município de Juiz de Fora, as ações previstas no Sentinela foram executadas, inicialmente pelo Programa de Combate à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes (PROCESCA), um programa municipal implantado em maio de 2005 pelo prefeito Alberto Bejani. A equipe técnica do Procesa era formada por uma assistente social, pedagoga, psicóloga e advogado.

Em 2006, duas novas leis municipais complementaram as ações do Procesa: a Lei n. 11.121/2006 torna obrigatória a publicação de advertências quanto à exploração sexual e maus-tratos em jornais que divulguem em seus classificados anúncios de acompanhantes, saunas, massagistas e profissionais do sexo. Já a Lei n. 11.091 do mesmo ano determina a fixação de placas em diversos estabelecimentos comerciais, advertindo sobre o ato criminoso de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. (Fonte: JFlegis)

Conforme apontam Araújo et al (2007), em apenas dois anos de funcionamento o programa recebeu um total de 461 denúncias, sendo destas, 385 de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Deste total, somente 13 eram consideradas “improcedentes” (p. 49). Dos 372 casos registrados, mais de 76% das vítimas eram do sexo feminino, e dentre as queixas apresentadas 80 foram provenientes do disque-denúncia, que recebia as referentes a maus-tratos, uso de drogas, negligência, trabalho infantil e abuso e exploração sexual. Estas denúncias eram repassadas para os conselhos tutelares, polícia civil ou para o Juizado da Infância e Juventude, conforme a demanda.

As mesmas autoras afirmam que a Prefeitura de Juiz de Fora propôs, antes de implantar o programa, a reestruturação (?) de uma rede de apoio, através de um Protocolo de Intenções, onde entidades parceiras selaram o compromisso de atuar no combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, definindo coletivamente ações e competências específicas de cada setor ou segmento. As medidas eram baseadas nos eixos estratégicos<sup>40</sup> do Plano Nacional de Enfrentamento à VS Infanto-Juvenil, reafirmados no Plano Municipal de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

---

<sup>40</sup> Análise da situação; mobilização e articulação; defesa e responsabilização; atendimento; prevenção; protagonismo infanto-juvenil; monitoramento e avaliação.

O relato das autoras é de que o PROCESCA era financiado apenas por recursos municipais, passando a partir de dezembro de 2005 a receber verba dos governos Federal (proveniente do Programa Sentinela), e do Estadual (Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social - SEDESE). A partir disso o programa passa também a atuar em consonância com o Sentinela. Suas ações visavam mobilizar e conscientizar a sociedade sobre a temática do abuso e exploração sexual infanto-juvenil através de campanhas, palestras e capacitações profissionais.

À época, conforme expõem as autoras, a mobilização abrangeu palestras em escolas públicas e particulares, divulgação das ações e mobilização de denúncias a partir de rádios e televisão, e um processo de reciclagem/treinamento de taxistas em renovação da carteira de motorista com recebimento de um kit com cartilha, panfletos, adesivos, um sachê com a logo do programa e o telefone de denúncias.

Além disso, as ações do programa contavam com uma rede de apoio formada através do Protocolo de Intenções supracitado, composta por: Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), Câmara Municipal/ Centro de Apoio ao Cidadão (CAC), Centro de Acolhimento à Infância e Adolescência (CAIA), Centro de Defesa de Direitos Humanos (CDDH), Centro de Psicologia Aplicada (CPA/UFJF), Conselho Tutelar, Conselhos de Direitos (CMDCA), Secretaria de Política Social (SPS), Secretaria de Política Urbana (SPU), Secretaria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental (SSSDA), Educandário Carlos Chagas, Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DEDICA), Juizado da Infância e da Juventude, Ministério do Trabalho/Subdelegacia Regional, Ministério Público (MP), Pastoral do Menor, Polícia Civil, Polícia Militar, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE), Secretaria de Educação (SE), Serviço Social do Transporte e Serviço Nacional do Transporte (SEST/SENAT), e 18º Superintendência Regional de Ensino.

O trabalho em rede vinha sido construído conjuntamente com estas entidades parceiras através de reuniões mensais e de estudos bibliográficos que abordavam a temática. A operacionalização da articulação era então protagonizada pelo Procesa.

A pesquisa das autoras descreve que as dificuldades na execução do programa, apontadas pela equipe técnica, eram: a *carência bibliográfica* sobre o tema para a construção do trabalho em rede em termos de operacionalização; a *resistência de alguns setores*, que necessitavam despirem-se de preconceitos e valores; a *aplicação da lei*

*frente a falta de provas da violação e as questões burocráticas*, em especial do sistema judiciário, que atrapalhavam o andamento do processo e tornavam-se um empecilho à execução das medidas de proteção. Além disso, *a falta de um mapeamento no município*, em se tratando deste tipo de violação, limitavam o acesso dos profissionais às denúncias e demandas espontâneas que chegavam ao programa, não tendo, por isso um dado de realidade da questão no município.

Araújo et al (2007) esclarecem também as dificuldades ao tempo de sua pesquisa, pois, deixam clara a carência de documentação sobre o programa, motivo pelo qual a pesquisa foi executada apenas por meio das entrevistas com os profissionais que nele atuavam, único suporte teórico que as permitiram prosseguir com o estudo.

Aparentemente, quando a política de assistência assume as demandas da proteção à infância e juventude em situação de violência sexual no município, os princípios anteriormente construídos como mecanismos de ação - em se tratando da organização prevista no ECA - são incorporados de forma amorfa, sistematizados na execução de um programa [o Sentinela] baseado em princípios próprios de organização como política protetiva.

Poder-se-ia argumentar que os princípios entre as duas políticas (ECA e programa Sentinela) não sejam incongruentes. No entanto, toda a organização do atendimento e ordenamento de ações em diferentes níveis de ação são absorvidos, em especial por uma só entidade (o CREAS Infância e Juventude do município) que indis põe de condições objetivas para efetivá-los.

Neste sentido, corroboramos com as considerações de Teixeira (2002), reconhecendo que a criação e manutenção da estrutura de redes impõe desafios administrativos fundamentais, vinculados aos processos de negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, construção de mecanismos e processos coletivos de decisão, estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Em outras palavras, os processos de decisão, planejamento e avaliação ganham novos contornos e requerem outra abordagem, quando se trata de estruturas gerenciais policêntricas.

É interessante observar que os desafios do trabalho em rede se ampliam na medida em que

[...] Cada política pública possui finalidade própria – social, administrativa ou econômica –, envolve um tipo distinto de sociedade civil – com base em movimentos sociais e entidades civis e de base profissional e empresarial – e é formulada e implementada por uma instituição com centralidade política diferente – observada em termos de recursos orçamentários recebidos pelo Ministério. (PETINELLI, 2011, p. 230).

A abordagem do fenômeno em seus traços mais recentes, revela diversos conflitos acerca da reprodução maçante da violência sexual contra crianças e adolescentes – o que pudemos contemplar com a pesquisa do IPEA (2014) ilustrada no capítulo anterior – e os avanços políticos, jurídicos e administrativos do enfrentamento nas esferas federal, estadual e municipal.

Embora a pesquisa do IPEA só tenha sido publicada em 2014, uma alteração em âmbito nacional traduziu alguns avanços na apreensão da violência sexual. Em agosto de 2013, a presidenta Dilma Rousseff sancionou o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 3/2013 que torna obrigatório e integral o atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS) para vítimas de violência sexual, projeto este que estava em tramitação desde 2009. A aprovada Lei nº. 12845 de 01/08/2013 propõe o controle e o tratamento dos agravos físicos e psíquicos decorrentes de violência sexual, bem como o encaminhamento, se for o caso, aos serviços de assistência social.

Além disso, o artigo 2º da mesma lei traz uma nova concepção de violência sexual, identificadas as constantes dificuldades, ou mesmo, negligências de profissionais que recebiam estas demandas, devido a imprecisão da categorização desta violência. O 3º artigo, por sua vez, traz os procedimentos que devem ser adotados. Delibera assim que:

**Art. 2º** Considera-se violência sexual, para os efeitos desta Lei, qualquer forma de atividade sexual não consentida.

**Art. 3º** O atendimento imediato, obrigatório em todos os hospitais integrantes da rede do SUS, compreende os seguintes serviços:

I – diagnóstico e tratamento das lesões físicas no aparelho genital e nas demais áreas afetadas;

II – amparo médico, psicológico e social imediatos;

III – facilitação do registro da ocorrência e encaminhamento ao órgão de medicina legal e às delegacias especializadas com informações que possam ser úteis à identificação do agressor e à comprovação da violência sexual;

IV – profilaxia da gravidez;

V – profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST;

VI – coleta de material para realização do exame de HIV para posterior acompanhamento e terapia;

VII – fornecimento de informações às vítimas sobre os direitos legais e sobre todos os serviços sanitários disponíveis.

§ 1º Os serviços de que trata esta Lei são prestados de forma gratuita aos que deles necessitarem.

§ 2º No tratamento das lesões, caberá ao médico preservar materiais que possam ser coletados no exame médico legal.

§ 3º Cabe ao órgão de medicina legal o exame de DNA para identificação do agressor. (BRASIL, Lei nº. 12845 de 01/08/2013).

É inegável que os dispositivos supracitados sejam essenciais e representem, além de um avanço no atendimento, uma conquista dos movimentos sociais que defendiam esta postura a ser adotada pelo Poder Público, pelos profissionais da área e, de certa forma, pela sociedade. No entanto, a questão do suporte à vítima e aos familiares no momento posterior ao atendimento preconizado (ou seja, da profilaxia inicial) continua obscurecida.

Como defendemos no decorrer de nosso estudo, o atendimento à violência sexual não deve ser restrito, mas ao contrário, articulado com os outros setores da política social, como segurança, assistência social, justiça (especialmente no caso da infância e juventude), etc. As ações delimitadas ao setor saúde não levam em conta, por exemplo, a questão do agressor, na maioria das vezes, residir com a vítima e ser o seu principal responsável por seu sustento.

De todo modo, os dados estatísticos apresentados pelo IPEA e a aprovação da Lei n. 12845/13 configuram então o quadro mais recente de discussão sobre a violência sexual em nível nacional.

A nível estadual, o site oficial da Assembleia Legislativa de Minas Gerais defende a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil e a atuação dos Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS).



Disponibiliza a informação de que o programa Sentinela, é hoje implementado por meio dos CREAS, obedecendo as Normas Operacionais Básicas da Política Pública de Assistência Social, como vimos anteriormente. Segundo o site, esta constitui a primeira ação pública efetiva de proteção especializada para crianças e adolescentes vítimas de violação sexual, existindo em cerca de 550 Municípios identificados como de maior vulnerabilidade.

A Assembleia Legislativa do Estado revela através do mesmo site a existência de quatro comissões para discussões relacionadas ao tema: Comissão de Direitos Humanos; Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Comissão de Segurança Pública; e Comissão do Trabalho, da Previdência e da Ação Social.

A Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais promoveu em 14/05/2013 um debate público denominado "O Enfrentamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes no Estado de Minas Gerais", abordando o atendimento às vítimas, a responsabilização dos agressores, e as políticas públicas desenvolvidas no Estado, a partir da articulação entre sociedade civil e poder público, fazendo referência ao dia 18 de maio (Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes). E em 21/08/2014, a mesma Comissão realizou uma audiência pública para debater a Política Pública de enfrentamento à violência e à exploração sexual contra crianças e adolescentes, em especial a implementação do Plano de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil e a estruturação da rede de proteção e defesa de direitos no estado de MG.

De acordo com o informativo disponibilizado no site da ALMG, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, de 2000, foi revisto e reeditado em maio de 2013. O novo plano estabeleceu ações a serem implementadas até 2020, em consonância com as diretrizes do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (de abril de 2011), em especial com a diretriz de "ampliar e articular políticas, programas, ações e serviços para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, com base no plano nacional temático".

Na reedição do Plano, que contempla juntamente a reorganização dos planos estaduais e municipais, reforça-se que

O agressor sexual tem inteira responsabilidade pela agressão. Mesmo que não seja capaz de impor resistência, a criança ou adolescente é sempre vítima: este é um ponto de relevância indiscutível. Mesmo que recebam alguma retribuição material ou emocional por favores sexuais, as vítimas não podem ser acusadas de prostituição ou de sedução. E mesmo que elas sejam levadas a acreditar que a situação é “normal”, qualquer forma de violência sexual é crime. **Há punições previstas no Código Penal e no ECA** para: **estupro** (reclusão de 6 a 10 anos); **atentado violento ao pudor** (reclusão de 6 a 10 anos); **corrupção de menores** (reclusão de 1 a 4 anos); **pornografia** (eca – reclusão de 2 a 6 anos e multa, quem contracenar reclusão de 3 a 8 anos); **pornografia na internet** (reclusão de 2 a 6 anos e multa); **Exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes** (reclusão de 4 a 10 anos e multa). (Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil, SEDESE, 2013, p. 28).

No Informativo de Situação de políticas públicas do site da ALMG referentes à Política para a Criança e o Adolescente, dispõe-se que a Comissão de Participação Popular apresentou dados de janeiro de 2011 a abril de 2014 indicativos das denúncias de abuso e exploração em Minas Gerais. Consta o seguinte:

**Tabela 1: Denúncias de Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes em Minas Gerais no Disque 100 no período de janeiro de 2011 a abril de 2014**

Ano	2011	2012	2013	2014 (jan. a abr.)
<b>Quant. abuso</b>	1.786	2.710	2.277	472
<b>Quant. exploração</b>	524	645	600	137

Fonte: BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Crianças e Adolescentes**: dados estatísticos. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/dados-estatisticos>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

**Tabela 2: Número de crianças/adolescentes/famílias atendidos pelos serviços de proteção social a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual. Minas Gerais – 2010**

	Quantidade
Crianças/adolescentes/famílias atendidos	2.400

Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes: Dado Indicador. In: **Site de Políticas Públicas ao Seu Alcance**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/temas/enfrentamento-violencia-sexual-contras-criancas-adolescentes/dados-indicadores/dado-indicador1.html?tagNivel1=6005&tagAtual=10280>>. Acesso em 22 jul. 2014.

Como podemos perceber, são altos os índices deste tipo de violação nos estados mineiros, sendo o ano de 2012 um ano recordista na quantidade de abusos, dentre os anos contabilizados. Não encontramos, no entanto, nenhuma informação destes quantitativos relacionados ao município de Juiz de Fora.

Como contextualização política do município, podemos estimar que Juiz de Fora teve seu Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) criado

em 1992, através do Decreto nº. 4716 e da Lei Municipal nº 8056. Como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente conforma um órgão autônomo, que no município, é vinculado à Secretaria de Política Social (SPS), hoje Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS). Sendo um órgão paritário, é composto por 24 conselheiros (12 titulares e 12 suplentes), representantes da sociedade civil e do poder público municipal. Em Juiz de Fora, o processo de inscrição e de registro das organizações/instituições no CMDCA iniciou no ano de 2001.

O Conselho realizou um total de seis Conferências Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Entretanto, é difícil o acesso ao documento que dispõe das resoluções sobre as mesmas. A mais recente foi realizada em agosto de 2012.

Para além destes produtos, foram realizados dois diagnósticos sobre a situação da infância e adolescência no município. O primeiro, coordenado e elaborado pela Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e o segundo pelo Centro de Pesquisas Sociais (CPS) da mesma universidade em parceria com a mesma faculdade.

O primeiro, realizado no ano de 2001, é o Diagnóstico “Formando Raízes” que fora estruturado a partir dos direitos fundamentais expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): Convivência Familiar e Comunitária; Vida e Saúde; Educação; Esporte e Lazer; Profissionalização e proteção ao trabalho; Liberdade, respeito e dignidade.

Este Diagnóstico revela as dificuldades em se realizar pesquisa nas instituições de atendimento no município. Neste tempo foram esclarecidas questões e dificuldades dentre a prestação de serviços a crianças e adolescentes, a percepção destes sujeitos pelas instituições que os atendem, os tipos de demanda, etc. Como disposto no documento, no ano de 2001,

O atendimento às crianças e adolescentes é realizado no conjunto das ações institucionais que envolvem também adultos e idosos, não havendo separação dos casos por faixa etária ou público-alvo. Em alguns casos os dados dos usuários estão registrados em prontuários ou fichas individuais e estão organizados por ordem alfabética (nome dos usuários) e/ou pelo número de matrícula de ingresso na instituição, sem separação dos atendimentos prestados às crianças e adolescentes. [...] a impressão que temos é de que a população usuária atendida é “visualizada”, “percebida” como um conjunto “amorfo”, num fluxo caótico que dificulta sua apreensão. (EIRAS, A., SANTOS, C.M., Formando Raízes, 2001, p. 16).

O Diagnóstico de 2001 denunciava, sobretudo, que as ações implementadas no município eram desarticuladas, ou seja, os serviços existentes à época, em sua maioria, não se potencializavam mutuamente.

No sub item que traz informações referentes à “liberdade, respeito e dignidade”, esclarecendo as situações de violência física, psicológica e sexual; negligência; discriminação e abandono, o Diagnóstico de 2001 revela a dificuldade em se quantificar a violência. A abordagem deste aspecto é nos interessante para compreender os impasses percebidos no período. Assim, as informações por ele trazidas dizem a respeito às denúncias possíveis de contabilizar no período pesquisado.

[...] ou seja, acusam que essas situações ocorrem, mas não se pode concluir daí a frequência dos acontecimentos e nem avaliar que um tipo de violência ocorre em maior quantidade que os outros. Pesquisas apontam a dificuldade, por exemplo, de se constatar uma ocorrência de “violência psicológica” devido ao fato de não ser visível, em sua maioria. Outro exemplo refere-se à “violência sexual”, os “tabus” e “preconceitos” que envolvem esta questão, dificultam as denúncias e o tratamento adequado das autoridades. Estimativas indicam que, para cada caso notificado, vinte novos estão acontecendo naquele momento (Souza, Rosana A, UFJF/FSS 1999). A própria incompreensão conceitual dos tipos de violência dificulta a avaliação fiel dos casos. (idem, p. 97)

A despeito dessas dificuldades de denúncias e informações, o Diagnóstico revela que a partir da promulgação do ECA, esses casos de violência extrapolam “o domínio do privado” e passam a ser tratados, mesmo que timidamente, como “violação de direitos”, merecendo destaque na mídia falada e escrita.

Segundo a tabela que contabiliza as denúncias de violência sexual no ano de 1998, foi disposto que o Conselho Tutelar Leste registrou 84 denúncias, o Centro-Norte, 42, e o Sul, 6. Totalizando, assim, 132 denúncias. Ressalta-se, entretanto, que estes dados fornecidos pelos Conselhos Tutelares apresentam uma margem de erro, devido ao fato de o documento estatístico por eles utilizado apresentar imprecisões e ambiguidade de termos conceituais e redundâncias na quantificação dos atendimentos, apesar da quantificação das informações. À época era salientado o esforço dos mesmos para melhorar este instrumento enquanto não implementado o Sistema de Informação para a

Infância e Adolescência (SIPIA)<sup>41</sup>. Já os dados informados no mesmo Diagnóstico sobre a Delegacia de Repressão a Crimes Contra a Mulher – Boletins de Ocorrência encaminhados ao centro de Atendimento à Mulher (DRCCM), no período de abril a dezembro de 2000, registraram 15 denúncias.

Quanto à violência sexual contra crianças e adolescentes, a pesquisa realizada por Araújo (2001), junto ao Sistema de Justiça Criminal, nos ofereceu dados sobre crimes de abusos sexuais incestuosos contra crianças e adolescentes do sexo feminino, no período de janeiro de 1998 à dezembro de 1999. Foi encontrado um total de 29 inquéritos e processos referentes a casos de abuso sexual incestuoso. Destes, a pesquisadora teve acesso a 23 casos. Dos seis casos restantes, sobre dois ela não obteve informação sobre a situação e os pareceres, por terem sido remetidos ao Tribunal de Justiça por motivos de recursos. Quanto aos outros quatro não encontrados, referem-se a inquéritos arquivados e não localizados em nenhuma Vara Criminal, nem ao arquivo do Fórum, onde, segundo Araújo, deveriam estar. Dos 23 casos encontrados, 10 inquéritos encontravam-se em andamento, cinco encontravam-se arquivados sob alegação de falta de provas e somente 08 foram transformados em processo. Desses, 05 encontram-se em andamento e apenas 03 chegaram na fase de julgamento, sendo que em um deles o réu foi absolvido e dois foram condenados. *É bastante reduzido o número de casos que se transformaram em processos. De acordo com Araújo(2001), esses dados referem-se às denúncias absorvidas pelo sistema de Justiça Criminal e não às manifestações efetivas desses crimes na sociedade. Há uma diferença entre a realidade e o que vem ao público, difícil de ser mensurado.* (EIRAS, A., SANTOS, C.M; 2001, p. 100).

O Diagnóstico traz ainda informações de que, deste total de 25 vítimas, a idade das mesmas registravam

11 anos – 6 casos  
08 anos – 4 casos  
13 anos – 3 casos  
09 anos – 2 casos  
07 anos – 2 casos  
14 anos – 2 casos  
12 anos – 1 caso  
10 anos – 1 caso

---

<sup>41</sup> O SIPIA funciona como um sistema nacional de registro e tratamento de informações que fluam via rede. De acordo com nota no Diagnóstico de 2001, foi elaborado pelo Ministério da Justiça/Secretaria Nacional dos Direitos Humanos/Departamento da Criança e do Adolescente, e seria viabilizado nos conselhos tutelares em parceria com os governos municipais.

15 anos – 1 caso

04 anos – 1 caso

06 anos – 1 caso

17 anos – 1 caso

Com respeito à relação agressor/vítima contabilizava-se que: padrastos somavam 08 casos; pais, 06 casos; tios, 04 casos; primos, 03 casos; irmãos, 01 caso, e cunhados, 01 caso. O total era de 23 agressores. O Diagnóstico aponta ainda que

A violência é praticada, justamente, por pessoas próximas das crianças e dos adolescentes: padrasto e pai. Percebemos que 17 casos foram contra crianças e 08 contra adolescentes, talvez por serem as crianças mais indefesas e mais confiantes nos adultos ou ainda a diminuição da denúncia na adolescência pode significar que alguns já começam a trabalhar e tomar decisões próprias. (idem, p. 101).

Sobre a idade do agressor, é disposta a variação dos 18 a 56 anos, distribuídos da seguinte forma: de 18 a 30 anos, 07 agressores; de 31 a 40 anos, 08 agressores; de 41 a 50 anos, 03 agressores; e de 51 a 60 anos, 02 agressores.

E sobre os autores das denúncias, identifica-se: mãe, 09 casos; equipe do hospital, 01 caso; vítima, 01 caso; conhecida da vítima, 01 caso; vizinha, 01 caso; os pais, 01 caso; irmã, 03 casos; anônima, 01 caso; pai, 01 caso; mãe e irmã, 01 caso, avó, 02 e tia, 01 caso.

Esse dado merece atenção. Segundo Araújo (2001), apesar de a mãe ser a principal denunciante, é alta a porcentagem de tentativa de retirada da queixa pela mesma. É interessante observar que as denúncias partem de pessoas próximas das vítimas. Esse fato pode ser, ao mesmo tempo, o que impede um maior número de denúncias, ou seja, o fato de as testemunhas ou de as pessoas que suspeitam de abuso sexual, estarem muito próximas, também, do agressor. [...] No período de 1998/2000, foram noticiados pela imprensa 20 casos de abuso sexual ocorridos em Juiz de Fora. Citaremos dois por conterem dados estatísticos: delegacia de mulheres relata que, em janeiro/99, o número de mulheres agredidas teve, em sua maioria, menores de idade como vítimas (D.R. 07/02/1999); conselheira revela que em média são denunciadas 10 casos de abuso sexual por mês. A questão atinge crianças de baixa renda entre 8 e 14 anos. Criticou profissionais da saúde e educação que não denunciam situações dessa natureza (DR. 21/06/00). Comparando com os dados da pesquisa de Araújo, uma questão nos intriga: mesmo que ainda timidamente, denúncias estão ocorrendo. O que acontece com estas denúncias? Como vêm sendo tratadas juridicamente? (ibidem, p. 102).

Em 2011 fora realizado o segundo Diagnóstico. Desta vez, o intitulado Diagnóstico da Infância e Juventude “Formando Redes” caracteriza as instituições prestadoras de serviços sócio-assistenciais na área da infância e juventude e o estabelecimento das interfaces entre as políticas sociais na área da criança e do adolescente.

Em suma, o Diagnóstico de 2011 traz que a caracterização dos serviços sócio-assistenciais evidenciou sua condição marcadamente “voluntarista”, ou seja, pela insistência dos grupos e organizações em contribuir de algum modo face às graves questões vivenciadas pelas crianças e adolescentes, e pela insuficiência de uma política de atendimento de caráter público, no sentido tanto da responsabilidade pela oferta de serviços sócio-assistenciais necessários às crianças e adolescentes quanto pela cobertura (abrangência suficiente) desses serviços.

É interessante perceber a realidade da situação econômica das famílias a que pertencem estas crianças e adolescentes da pesquisa: em geral, as famílias atendidas pela rede de prestação de serviços confere uma população pauperizada. Como aponta o diagnóstico “[...] não existe dúvida que o perfil médio da renda nas famílias que recebem serviços é verdadeiramente menor que no perfil geral. Enquanto 17,8% recebem até 1 salário mínimo de renda familiar, 74,4% recebem até 1/3 do salário mínimo” (Formando Redes, 2011, p. 42).

Estes dados ilustram que a questão de classe é muito forte quando se trata da dependência da prestação de serviços sócio-assistenciais: os maiores usuários da rede de prestação de serviços são de famílias pauperizadas. E muito embora este último diagnóstico não traga informações sobre a questão da violência sexual, dá margem para se considerar que as famílias que utilizam da proteção básica e da especial são vulneráveis.

Outra base de fornecimento de informações sobre a realidade do município, a plataforma online JFlegis (Diário Oficial Eletrônico), possibilitou o conhecimento da organização política do município. O site dispõe sobre a coordenação da política de Assistência Social, de maneira geral. O regimento interno da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) do dispõe que

**Art. 6º** O Departamento de Proteção Especial - DPE da Subsecretaria de Gestão do SUAS e Inclusão Socioproductiva - SSUASIS, é composto por:  
I - Supervisão II de Acompanhamento dos CREAS - SCREAS;  
II - Supervisão II de Atenção à População em Situação de Rua - SAPR;  
III - Supervisão II de Políticas de Acolhimento Institucional - SPAI.

**Art. 7º** À Supervisão de Acompanhamento dos CREAS - SCREAS, orientada por seu Supervisor II, compete:  
(...)

XVIII - monitorar os serviços de enfrentamento da violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes identificados nas redes de atendimento, acompanhando o desenvolvimento e a superação da situação de violação;

**Art. 12.** À Supervisão de Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania - SDHC, coordenada por seu supervisor II, compete:  
(...)

VI - encaminhar aos CREAS os cidadãos identificados em situações de violações de direitos, tais como: violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar, para atendimentos específicos que não se enquadrem nas competências do Departamento de Políticas para a Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos;

Em termos de orçamento, no ano de 2009, dado mais recente que encontramos no Diário Oficial Eletrônico do município, revela-se que no Plano Pluri Anual do período:

**Art. 1º** Fica aberto crédito suplementar no valor de R\$ 1.264.919,98 (um milhão, duzentos e sessenta e quatro mil, novecentos e dezenove reais e noventa e oito centavos) às seguintes dotações do orçamento vigente, dos quais foram destinados: ao Combate à Exploração Sexual 3.1.90.34 R\$ 19.019,67. (DECRETO Nº 10.065 – de 27 de novembro de 2009).

A Resolução nº 080 desta Secretaria, por sua vez, revoga a Resolução nº 066, de 27 de fevereiro de 2013 aprovando:

**Art. 7º** À Supervisão de Acompanhamento dos CREAS - SCREAS, orientada por seu Supervisor II, compete:  
I - acompanhar e avaliar mensalmente a qualidade do atendimento e acolhimento aos usuários nos CREAS, conforme as metas e os indicadores estabelecidos;

...



XVIII - monitorar os serviços de enfrentamento da violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes identificados nas redes de atendimento, acompanhando o desenvolvimento e a superação da situação de violação;

**Art. 12.** À Supervisão de Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania - SDHC, coordenada por seu supervisor II, compete:

... VI - encaminhar aos CREAS os cidadãos identificados em situações de violações de direitos, tais como: violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar, para atendimentos específicos que não se enquadrem nas competências do Departamento de Políticas para a Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos;

E por fim, no Diário Oficial Eletrônico consta como informação mais recente a criação de um Comitê Interinstitucional de Promoção, Defesa e Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito do Município de Juiz de Fora. através do DECRETO Nº 11.852 - de 06 de fevereiro de 2014, que delibera

**Art. 1º** Fica instituído o Comitê Interinstitucional de Promoção, Defesa e Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito do Município de Juiz de Fora.

**Art. 2º** O Comitê Interinstitucional terá como objetivo articular o sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, na perspectiva da Promoção, Defesa e Proteção Integral dos Direitos desta categoria, visando o integral cumprimento do disposto no art. 227 da Constituição da República de 1988 e no art. 4º, da Lei Federal nº 8069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Parágrafo único. Para atingir seu objetivo o Comitê Interinstitucional adotará as seguintes estratégias, sem prejuízo da construção de outras, para a garantia da Proteção Integral dos direitos fundamentais da criança e do adolescente:

....

II - estratégia de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, voltada à articulação de esforços, em âmbito municipal, para a prevenção, proteção das vítimas e a persecução penal dos agressores, nos casos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes;

É indisponível, contudo, qualquer dado concreto sobre a realidade de reprodução do fenômeno da violência sexual no município (como um número aproximado de crianças e adolescentes que foram vítimas, faixa etárias, agressores, etc.) ou mesmo,

sobre as instituições de atendimento, ou a implementação das ações. Por isso, nossa pesquisa anuncia as impressões sobre as determinações formais e as determinações práticas do atendimento, que pretendemos articular.

Como vimos no decorrer de nossas problematizações, o fenômeno da violência sexual contra a crianças e adolescentes é reconhecida legalmente como uma violação de direitos humanos, e por isso constitui meios de enfrentamento orientados por legislações sociais e políticas sociais. É por isso, apreendidas pela agenda política e pelo orçamento público em organização construídas em nível federal, estadual e municipal. No entanto, a concreta apreensão do fenômeno pelas políticas sociais, bem como sua organização, se dilui, em especial com a descentralização político-administrativa, e se revelam de difícil acesso.

### **Reflexões acerca do capítulo**

A produção teórica deste capítulo buscou reproduzir e articular as macro e microestruturas que determinam e refletem na construção do atendimento à infância e juventude em situação de violência sexual.

Por isso, nossa discussão foi construída de modo a concentrar os pontos imprescindíveis para a realização de nossa pesquisa, tais como: as determinações impostas pela estrutura do modo de produção que incidem na própria construção e no modus operandi das políticas sociais num contexto global; a realidade brasileira, enquanto país de capitalismo periférico e os rebatimentos sobre as políticas sociais (inserção na agenda política, orçamento público, Estado mínimo e a construção de redes); a absorção das demandas da infância e juventude pelo Estado brasileiro, a partir do reconhecimento da cidadania e das séries de violações de direitos a que estão sujeitos; a construção de alternativas de enfrentamento e os desafios postos na política, na particularidade da violência sexual; a construção de medidas na conjuntura municipal (Juiz de fora) e sua articulação com as administrações estaduais e municipais; e por fim, o contexto de reprodução do fenômeno e sua abordagem no cenário atual.

Articuladas as discussões entre estes pontos, encerramos bases de construção de reflexões que irão presidir nossa perspectiva sobre a apreensão da violência doméstica, na particularidade da violência sexual, pelas políticas sociais.

O primeiro contraponto está na própria abordagem teórica do fenômeno. Como uma grave violação de direitos humanos, a violência sexual necessita de intervenção das diversas esferas: saúde, assistência, sócio-jurídica, etc. No entanto, a apreensão do fenômeno não é única. Cada esfera como que se baseia, teoricamente, em uma concepção, a partir da qual constrói e determina suas intervenções. De modo geral, o conflito mais evidente está na determinação da violência sexual como uma violência *doméstica* ou *intrafamiliar*.

Embora pareça uma questão simples, as consequências deste desencontro são complexas, como pudemos acompanhar no capítulo anterior: na perspectiva da violência *doméstica* o fenômeno é um produto das relações sociais e se reproduz no seio da família. Por isso a necessidade de intervenção a partir das construções culturais e das relações de poder – construindo bases sólidas no campo da defesa de direitos, e complexificando as perspectivas de agressor, vítima e família. Por outro lado, a consideração do fenômeno como forma de violência *intrafamiliar* propõe que ela se origina da família, ela é um produto destas relações. Se esta última construção direciona o atendimento num segmento das políticas sociais, a culpabilização dos responsáveis pela ocorrência da violência, ou o aspecto punitivo do agressor são suficientes para as ações de enfrentamento, deixando um lastro na atenção. Por isso nossa posição será sempre contrária a esta abordagem.

Um segundo aspecto está no desafio político posto no campo da violência doméstica: a apropriação dos conceitos politicamente trabalhados sobre a cidadania de crianças e adolescentes não garante o amadurecimento e apropriação subjetivos sobre a mesma. É este um aspecto cultural de difícil ruptura, que não deve deixar de ser trabalhado em todos os campos da política social, e principalmente, nas ações e campanhas de conscientização sobre a violência. Este aspecto ético é que interfere na concepção da violação, na escuta da vítima e nos desdobramentos realizados por profissionais e instituições vinculadas ao enfrentamento.

Sobre estes dois primeiros, recorreremos às considerações de Morgado (2012), que esclarece que

A dissociação entre macro e microestruturas gera simultaneamente a dicotomização dos fenômenos e sua hierarquização. No caso da violência doméstica, essa dissociação tem contribuído não só para que o fenômeno seja

considerado de menor importância, como também para que se perpetue o ocultamento das estruturas que o originam. (MORGADO, 2012, p. 209).

O desafio prático do atendimento, por sua vez, se põe no campo da *articulação*. Como pudemos vislumbrar com a pesquisa do CECRIA em 2001, a existência de uma pluralidade de instituições não garante o atendimento intersetorial e descentralizado. Daremos especial atenção a este conflito nas considerações sobre nossa pesquisa prática.

O atendimento à vítima de violência sexual, em nossa perspectiva, deve envolver acolhimento, escuta, atendimento especializado, em rede interdisciplinar, encaminhamento e acompanhamento das crianças, adolescentes e das famílias em situação de violência sexual (inclusive os autores da agressão sexual), criando condições que possibilitem a garantia dos direitos, o acesso aos serviços de assistência social, saúde, educação, justiça e segurança, esporte, lazer, cultura, geração de renda e qualificação profissional, garantindo compromisso ético, político e a multidisciplinariedade das ações (Guia de Orientação Técnica – GOT, MDS, 2006).

E por fim, num contexto macroestrutural de organização e articulação da política de atendimento, os desafios da apropriação da violência doméstica. Embora o ECA determine o Sistema de Garantia de Direitos, e as linhas gerais da política de ação sobre as violações, com a construção da PNAS, o campo da assistência é destinado a absorver uma série de demandas extremamente complexas. No entanto, os recursos estruturais e orçamentários da assistência são, como sabemos, muito escassos para dar conta de todas as demandas. De antemão, podemos refletir que o município de Juiz de Fora, que contém cerca de 550.710 habitantes<sup>42</sup>, possui apenas dois CREAS. Destes, apenas um é temático da infância e juventude, e a equipe técnica destinada a absorver as demandas de abuso e exploração sexual é composta por um assistente social e dois psicólogos.

De todo modo, a incongruência entre os objetivos do Estado de atender as demandas do mercado e do capital financeiro, em detrimento das necessidades sociais, reflete sobremaneira na absorção da violência doméstica contra crianças e adolescentes no Brasil. Sem olvidar a essência de classe do Estado burguês e a assídua disputa de

---

<sup>42</sup> Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. NOTA 1: Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014.

hegemonia entre as classes, a defesa de direitos sociais se vê implicada às determinações macroeconômicas.

### **CAPÍTULO III – A POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA SEXUAL EM JUIZ DE FORA**

O presente capítulo consiste na apresentação dos resultados da pesquisa que teve por objetivo conhecer as características da rede socioassistencial de atenção às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual em Juiz de Fora, com destaque para os caminhos percorridos pelos usuários e famílias no processo de atendimento, e a articulação entre as instituições que compõem esta rede.

A pesquisa realizada é de natureza exploratória, que se caracteriza por possibilitar ao pesquisador o aumento de sua experiência em torno de determinado problema, uma aproximação com o objeto de estudo, ou uma visão geral da realidade que se pretende conhecer, considerando o reduzido número de estudos anteriores que tratassem do tema escolhido (TRIVIÑOS, 1992).

Realizada em duas etapas complementares, a pesquisa contou, num primeiro momento com o estudo de conteúdo bibliográfico e abordagens teóricas sustentadas em autores que tratavam do fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes e temas correlatos, além das políticas e parâmetros legais de proteção à infância e juventude no Brasil.

Neste processo, nos debruçamos sobre a concepção de infância na contemporaneidade e da incorporação e apreensão da cidadania infanto-juvenil conquistada legalmente a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como a temática da violência, privilegiando autores cujas análises se fundamentam no materialismo histórico-dialético, mas não somente, dialogando também com autores de diferentes tradições. Trabalhamos sobretudo com pressupostos legais de proteção à infância e juventude, que compreendemos como resultado de um processo de lutas e conquistas na ampliação dos direitos sociais e do reconhecimento da cidadania deste público nos limites do Estado capitalista.

Os estudos bibliográficos foram fundamentais para a desmistificação do fenômeno e o rompimento com visões superficiais do tema. Estes aspectos da pesquisa

foram trabalhados nos capítulos anteriores, e estiveram presentes em todo o processo de construção das análises da segunda etapa da pesquisa.

A segunda etapa contou, por sua vez, com a execução de uma pesquisa de campo com objetivo de conhecer os dados e informações que produziram a leitura da realidade da política de atenção à infância e juventude vitimizada pela violência sexual, e direcionaram a análise que compilamos neste capítulo e nas considerações finais.

O primeiro passo para realização desta etapa foi delinear um mapeamento das instituições que compunham a atenção à crianças e adolescentes em situação de violência sexual, já que a política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes constitui um conjunto de ações e políticas mais abrangente do que o recorte de nossa escolha.

Conforme vimos anteriormente, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a política de atendimento dos direitos infanto-juvenis é formulada a partir de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Relembramos ainda que esta política é organizada em linhas de ação, designadas como:

- I** - Políticas sociais básicas;
- II** - Políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III** - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV** - Serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V** - Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.
- VI** - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;
- VII** - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

(BRASIL, Lei n. 8.069 de 1990)

O artigo ilustrado acima reforça os aspectos a serem obrigatoriamente observados quando da elaboração da política de atendimento pelos Conselhos de

Direitos da Criança e do Adolescente em todos os níveis (nacional, estadual e municipal), deixando claro o dever desses de planejar e implementar estratégias variadas que possam garantir a proteção integral infanto-juvenil.

Em Juiz de Fora, segundo o Diagnóstico da Infância e Juventude (2011), a rede de serviços à infância e juventude é composta por praticamente todos os mecanismos institucionais indicados no Estatuto: Conselho Municipal e Conselhos Tutelares, Vara da Infância e Juventude, além de um total de 109 instituições prestadoras de serviços sócio-assistenciais. Deste total, a nossa necessidade estava em conhecer quais e quantas eram as instituições específicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência sexual.

Não existia disponível um registro que sistematizasse precisamente a informação sobre as instituições de nosso interesse, já que as instituições inscritas no CMDCA e no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), em sua maioria, seguem os parâmetros da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais<sup>43</sup>. Esta tipificação padroniza os serviços prestados nos formatos da proteção básica e da especial. Com isso, os serviços são identificados como “defesa de direitos de crianças e adolescentes”, mas não especificados em sua área de atuação. Além disso, existem instituições pertencentes a outras áreas de políticas públicas que atendem a crianças e adolescentes que sofreram violência sexual, mas não são inscritas em nenhum destes dois Conselhos, como veremos adiante.

Optamos então pela utilização da técnica “bola de neve”, que viabilizou a realização do mapeamento dos órgãos e instituições ligados ao nosso objeto de estudo, e conduziu a obtenção e coleta de dados necessários à pesquisa. O mapeamento através desta técnica foi organizado de forma que, no ato da entrevista, perguntamos aos entrevistados sobre quais as instituições que se articulavam à instituição representada, no processo de atendimento das vítimas de violência sexual. E os nomes indicados, que não constavam em nossa listagem, foram acrescentados para realização das próximas entrevistas.

Como pesquisa qualitativa, embora apresente alguns dados e indicadores quantitativos, nosso estudo centrou-se nas características desta política de atenção às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual em Juiz de Fora, a partir de dados

---

<sup>43</sup> Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social.

fornecidos por gestores, coordenadores e/ou trabalhadores de referência da prestação de serviços. Com isso, elegemos a opção pela realização de entrevistas semi-estruturadas como principal instrumento de pesquisa.

A entrevista semi-estruturada caracteriza-se por obter um determinado número de perguntas conduzidas por questões pré-definidas e não completamente abertas, que servem de roteiro para conduzir os relatos dos entrevistados. Esta estrutura foi eleita por possibilitar uma maior flexibilidade no direcionamento das questões, que podem ser adaptadas, acrescidas ou diminuídas ao longo da entrevista, conforme as necessidades e particularidades de cada instituição. De acordo com Triviños:

Entrevista semi-estruturada é aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, junto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que recebem as respostas do informante. Dessa maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar da elaboração do conteúdo da pesquisa. (TRIVIÑOS, 1992, p. 32).

Nesse estudo, as entrevistas semi-estruturadas foram realizadas mediante a combinação de questões fechadas e abertas, a partir de um roteiro flexível e adaptado, que conduziram a pesquisadora ao longo de todo o processo de trabalho.

A partir disso, realizamos um total de nove entrevistas nos órgãos e instituições: Conselhos Tutelares (nas três sedes do município), Vara da Infância e Juventude, um dos três Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), Serviço de Atenção à Saúde do Adolescente (Sasad), Casa da Mulher - Centro de Referência, Instituto Veredas, e Centro de Acolhimento à Infância e Adolescência (CAIA).

Iniciamos a aplicação da técnica bola de neve nos Conselhos Tutelares, pelo fato deste ser um órgão específico e formalmente reconhecido pela função de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes. Além disso, como vimos em capítulo anterior, o Estatuto delibera que os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, tratamento cruel ou degradante e maus-tratos devem ser obrigatoriamente comunicados a este órgão.

Com base nos objetivos pretendidos, a pesquisa de campo foi organizada de maneira que nos possibilitasse contemplar o fluxo de atendimento, observando nosso



objetivo de análise, identificando e percorrendo as portas de entrada de notificações, a resolubilidade das situações notificadas, o funcionamento da rede de atendimento e das ações de proteção e defesa de direitos infanto-juvenis, considerando:

1) A natureza das instituições envolvidas, ou seja, caracterizando a rede de atenção às crianças e adolescentes vitimizados pela violência sexual em: instituições governamentais; não governamentais; empresariais sem fins lucrativos; institutos; entidades filantrópicas; e órgãos públicos;

2) as ações realizadas por cada uma dessas, ou seja, as medidas em relação ao vitimizado, ao agressor e à família;

3) os caminhos percorridos nos fluxos de atendimento e de defesa de direitos;

4) o tempo aproximado gasto nestes fluxos;

5) O conhecimento acerca da proteção e da defesa de direitos das crianças ou adolescentes através das políticas sociais;

6) As dificuldades e fragilidades percebidas nas instituições no lido com a demanda da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Desta forma, procuramos conhecer a realidade desta política de atenção às vítimas de violência sexual, no recorte da infância e juventude, orientando nossas considerações sobre o funcionamento da rede de proteção, garantia e defesa de direitos destes sujeitos.

As dificuldades encontradas neste estudo – e que afirmam sua importância – podem ser sintetizadas no fato de que o número de estudos e dados estatísticos (nacionais, estaduais e municipais) sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes, ou sobre as políticas sociais direcionadas a esta demanda, é bastante reduzido.

Na esfera nacional, são muito recentes os estudos que compilaram dados sobre a violência sexual cometidas contra crianças e adolescentes, seja quantitativa ou qualitativamente. Ainda assim, encontramos alguns dados elaborados recentemente, que ofereceram contribuições, como a pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2014), que utilizamos em nossa bibliografia, e os dados da Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) – do ano de

2015 – a responsável pelo número telefônico nacional de denúncias anônimas de violação de direitos humanos, o disque 100<sup>44</sup>.

Ainda assim, os dados do IPEA ou da Secretaria de Direitos Humanos, são referentes apenas aos sistematizados em recortes por área ou política pública. Os dados do IPEA foram sistematizados na área da saúde, sendo recolhidos através da compilação de dados do Sistema Único de Saúde (SUS). E os do Disque-denúncia, por seu turno, pelas denúncias chegadas à Secretaria. Ou seja, quando apresentada uma pesquisa sobre o fenômeno, ela não articula dados da Segurança Pública, da Assistência, das Secretarias de Direitos Humanos, da Saúde, ou de demais áreas e políticas que recebem/prestam serviços na área.

Com relação ao estado de Minas Gerais, podemos dizer que este contém, até o momento de nossa pesquisa, o mesmo déficit de informações. Não encontramos dados sistematizados que dizem respeito ao fenômeno, ou as ações realizadas, senão a existência dos Creas nos municípios como suporte de atendimento às vítimas, e a publicização de algumas reuniões e ações do Poder Legislativo.

A indicação de políticas sociais para o tema, seja nas orientações nacionais, estaduais (MG) ou municipais, parece fazer uma relação direta e quase exclusiva do processo de atendimento com a política de Assistência Social. O próprio Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes faz referência aos serviços da proteção especial, no caso, dentro dos Creas, como um dos principais eixos do atendimento às vítimas e suas famílias.

No entanto, a perspectiva de atendimento por nós adotada, ultrapassava as possibilidades de ações dentro desta política, exigindo uma aproximação com as ações no campo da saúde, do sócio-jurídico, e dos demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos elencado no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Outro aspecto mais aparente no trato das manifestações da violência sexual, quando pesquisadas as ações de enfrentamento, é o processo de judicialização. Assim, é

---

<sup>44</sup> O Disque-100 registrou quatro mil denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes no primeiro trimestre de 2015, em território nacional, sendo esta a quarta violação mais recorrente contra crianças e adolescentes.

possível identificar uma série de legislações e formalização de ações elaboradas e desenvolvidas para coibir as manifestações do fenômeno em âmbito legal, mas que se encerravam em si mesmas.

Aliás, uma das questões mais comumente abordadas referentes ao fenômeno e aos sujeitos é o *modus operandi* do Judiciário, e das demais medidas legais no que se refere à escuta das vítimas. Alguns Conselhos Profissionais (como os de psicologia e de serviço social) emitiram notas sobre a questão [da prejudicial] inquirição da vítima e problematizações e posicionamento referentes à prática do Depoimento Sem Dano<sup>45</sup>.

Acrescentamos como dificuldade o fato de que pela própria complexidade do tema, e talvez, pelos receios de avaliações e divulgação de informações, algumas instituições se colocaram, inicialmente, pouco disponíveis à concessão das entrevistas.

Tivemos também de lidar com a deficiência de dados precisos sobre o fenômeno. Preliminarmente, era nosso objetivo compreender a reprodução do fenômeno da violência sexual em comparação a outros tipos de violações de direitos de crianças e adolescentes, como a violência doméstica, negligência, abandono, etc. Não obstante, esse panorama não era possível no âmbito do município, nem das próprias instituições pesquisadas, já que raras são as sistematizações e pesquisas realizadas sobre as demandas atendidas.

Desta forma esse capítulo foi elaborado trazendo os dados sobre as instituições que compõem a rede de atenção a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual em Juiz de Fora; os objetivos gerais de cada instituição; os objetivos cumpridos frente a demanda da violência sexual contra crianças e adolescentes; as atividades realizadas; a oferta e disponibilidade, e os percursos percorridos pelas crianças e adolescentes e suas famílias. É o que trazemos a seguir.

### **3.1 – Apresentação das instituições**

No cerne das políticas sociais do município voltadas ao atendimento ao público infanto-juvenil, nosso foco estava em conhecer aquelas que integram ou fazem parte de

---

<sup>45</sup> Resolução Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) nº 554/2009, e Resolução nº 10/2010 do Conselho Federal de Psicologia (CFP).

políticas sociais e prestam atendimento direto aos sujeitos vitimizados pela violência sexual. Por isso, direcionamos a realização do mapeamento das instituições sem perder de vista os processos de atendimento e os caminhos percorridos pelos usuários e suas famílias e dedicamos a realização de entrevistas especificamente nestas instituições.

Como explicitamos anteriormente, iniciamos a realização das entrevistas nos três Conselhos Tutelares de Juiz de Fora, e a partir destes acrescentamos e aplicamos as entrevistas nas instituições indicadas nestas três primeiras.

Foram identificadas como órgãos e instituições públicas que formam a rede de atenção a vítimas de violência sexual, além dos próprios Conselhos Tutelares, a Vara da Infância e Juventude, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas)<sup>46</sup>, o Serviço de Atenção à Saúde do Adolescente (Sasad), e a Casa da Mulher – Centro de Referência. Já as instituições privadas que compõem a rede são o Instituto Veredas e o Centro de Acolhimento à Infância e Adolescência (CAIA).

Cabe ainda esclarecer que além das instituições nas quais realizamos as entrevistas, outros órgãos e serviços são identificados pelas instituições participantes como membros da rede que se articulam com os serviços prestados. São estes: a Polícia Militar, a Polícia Civil, e o Ministério Público (que na verdade, não compõem diretamente o eixo de atendimento que delimitamos para nossa pesquisa, mas o de responsabilização); o Centro de Testagem e Aconselhamento (CTA) e o Protocolo de Atendimento ao Risco Ocupacional e Sexual (Parbos), que estão ligados aos serviços de saúde. A Secretaria de Educação, que é um dos órgãos que encaminha usuários sob esta demanda; e o Instituto Médico Psico-Pedagógico (IMEPP), que é uma instituição privada, sem fins lucrativos (ONG) voltada ao atendimento de crianças e adolescentes com deficiência<sup>47</sup>. Por conta de os serviços prestados por esta última estarem mais vinculados à esta demanda (crianças com deficiência), conforme esclarecido pela própria instituição, não a incluímos na realização de entrevistas.

As ações do Ministério Público, que é um órgão fiscalizador do Poder Judiciário, representam, conforme as entrevistas, medidas cabíveis quando existem falhas na proteção. Este órgão é citado em três, das nove entrevistas, sendo que uma o identifica

---

<sup>46</sup> Esclarecemos que nossa pesquisa foi realizada em apenas um dos Creas pelo fato de que, numa organização anterior que preponderou até o primeiro semestre de 2015, este entrevistado era específico ao público infanto-juvenil. A partir de uma nova organização, todos os Creas de Juiz de fora passam a atender a demandas de violação de direitos, sem recorte temático, ou seja, a todos os sujeitos conforme as situações designadas no Programa de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

<sup>47</sup>Fonte: <http://www.imepp.org.br/>

como órgão que recebe denúncias, e as outras duas como órgão fiscalizador das demais instâncias, sendo acionado como medida última (no sentido de mais complexa) de proteção às crianças e adolescentes.

A Polícia Militar, se não quando porta de entrada de denúncias, é identificada pelos Conselhos Tutelares como órgão de notificação da violência sexual contra crianças e adolescentes, que se articula também com os serviços de saúde. No caso, o Registro de Eventos de Defesa Social - REDS<sup>48</sup>, antigo Boletim de Ocorrência, é documento obrigatório para realização dos exames e medicalizações pelas instituições de saúde.

A Polícia Civil também é apontada pelos Conselhos Tutelares entrevistados, como órgão vinculado às portas de entrada de denúncias de violência sexual, e que age a partir da necessidade de abertura de inquéritos para investigação.

Já os serviços de saúde são identificados como responsáveis pela assistência às vítimas por meio da realização de exames, medicalizações, consultas e procedimentos de proteção e prevenção. Neste sentido, o Protocolo de Atendimento ao Risco Ocupacional e Sexual (Parbos) é um setor do Hospital de Pronto-socorro (HPS) de Juiz de Fora responsável pela realização dos exames de corpo de delito, e de medidas de prevenção à Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs). Já o Centro de Testagem e Aconselhamento (CTA), é um serviço de saúde que realiza ações de diagnóstico e prevenção à DSTs, vinculados ao Programa Municipal DST/AIDS, da Secretaria de Saúde.

O Parbos é assinalado pelos Conselhos Tutelares como serviço que só atua sobre os danos da violência sexual mediante a apresentação dos Registro de Eventos de Defesa Social – REDS emitidos pela Polícia Militar ou Polícia Civil, que são os trâmites necessários à inserção no serviço, e/ou mediante a confirmação do abuso sexual (através da investigação da polícia ou do próprio exame de corpo de delito). No entanto, em uma das entrevistas dos Conselhos Tutelares esclarece-se que o profissional responsável pelo serviço, por iniciativa e comprometimento próprio, encaminha os casos cujos resultados de confirmação são negativos para que os Conselhos Tutelares averiguem a situação.

---

<sup>48</sup> O REDS permite o registro de Boletins de Ocorrência de todos os órgãos de Defesa Social do estado de MG.

Por outro lado, outras duas instituições entrevistadas reconhecem, não o Departamento Parbos, mas o Hospital de Pronto-socorro do qual faz parte como instituição que encaminha as crianças e adolescentes para o atendimento. Uma outra registra o serviço como instituição para a qual encaminha os casos, quando necessário.

O Centro de Testagem e Aconselhamento (CTA), por outro lado, é apontado por apenas uma das instituições entrevistadas, como serviço que encaminha as vítimas de violência sexual para atendimento psicológico.

Ambos os serviços de saúde, Parbos e CTA não se incluíam na pesquisa pelo fato de nosso foco ser voltado à execução das políticas. Tais serviços, apesar de fazerem parte do processo de atendimento à situação, não caracterizavam um projeto específico de intervenção sobre a atenção à crianças e adolescentes vitimizados pela violência sexual, senão a confirmação da violência e a medicalização. O Serviço de Atenção à Saúde do Adolescente (Sasad), não obstante, é incluído em nossas entrevistas por ser referenciado como departamento específico da prestação de serviços na área de atendimento a crianças e adolescentes no campo da saúde, como instituição que se encaminha ou para a qual se encaminham usuários.

A Secretaria de Educação é identificada em uma entrevista como órgão que encaminhou um dos casos recebidos na instituição para atendimento psicológico. A não inclusão desta Secretaria na pesquisa se deu pelo mesmo motivo anteriormente mencionado, já que ela não estabelece relação direta com a prestação de serviços na área de atendimento de nosso interesse.

O Instituto Médico Psico-Pedagógico (IMEPP) é apontado em apenas uma das entrevistas como instituição para a qual se encaminha crianças e adolescentes vitimizados pela violência sexual. No entanto, em contato com a instituição, é esclarecido que embora a instituição atualmente realize, além do atendimento a crianças com deficiência, um projeto de orientação e apoio sócio-familiar, a entidade não tem em seu público atendido casos de vítimas de violência sexual, motivo pelo qual não a incluímos na relação de instituições entrevistadas.

Retomando as instituições de execução de políticas de atendimento - assumindo o atendimento na perspectiva que nos identificamos como atenção física, jurídica, psicológica, econômica e social, prestada a todas as pessoas envolvidas em situações de violência sexual - ou prestadora de serviços sócio assistenciais em Juiz de Fora que

cumprem a atenção a este tipo de demanda, chamamos atenção para o fato de elas representarem uma quantidade muito reduzida da política municipal.

Do total de 109 instituições que prestam serviços na área da infância e juventude no município<sup>49</sup>, apenas onze<sup>50</sup> compõem a política de atenção às vítimas de violência sexual, o que representa cerca de 10% da política municipal. Cabe considerar ainda que nenhuma das instituições pesquisadas é específica para este tipo de demanda. Do total de instituições pesquisadas, inclusive, existem quatro não específicas do público infante-juvenil, como melhor compreenderemos adiante.

As instituições que se relacionam a nossa pesquisa caracterizam diferentes tipos de envolvimento com a temática, compreendendo a existência de serviços referentes aos âmbitos da promoção, da defesa e do controle social. Conforme a construção de nossa análise identificamos que:

A *promoção*, conforme trabalhado em nosso referencial bibliográfico, é identificada pelos serviços que promovem os direitos previstos em legislação e executam políticas públicas relacionadas à essa garantia. Relacionados a esses, identificamos os serviços da área de assistência social e saúde. São, portanto, atores relacionados à promoção em Juiz de Fora: os Creas, o Instituto Veredas, o CAIA (assistência), e o Sasad (saúde). Além destes, os serviços de saúde identificados em algumas das entrevistas (Parbos e CTA) podem ser considerados, em parte, do âmbito da promoção, na medida em que promovem os direitos previstos em legislação no campo da saúde, nos limites da atenção emergencial.

Já a *defesa de direitos* é referente à fiscalização do cumprimento de direitos ou responsabilização dos agressores. Neste sentido, identificamos os Conselhos Tutelares, a Vara da Infância e Juventude, a Casa da Mulher, o Ministério Público e os órgãos de Segurança (polícia), que exercem as funções de defesa e garantia protegendo as crianças e adolescentes da violação. Os equipamentos da frente de responsabilização (dos citados, a exceção é o Conselho Tutelar) têm o poder de, com força da lei, determinar ações de atendimento e de responsabilização, incluindo todos os implicados na situação de violência sexual. A proteção da criança e a defesa de direitos envolvem família, sociedade organizada e o sistema de garantias de direitos.

---

<sup>49</sup> Diagnóstico da Infância e Juventude: Formando Redes (2011).

<sup>50</sup> Lembrando que embora apenas um dos Creas tenha sido entrevistado, o município contém três unidades.

Quanto ao *controle*, podemos compreender os atores que fiscalizam o cumprimento do sistema de Garantia de Direitos (SGD), tanto em âmbito formal, como o Conselho de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA) – que também é responsável pela elaboração da política -, o Ministério Público e Poder Legislativo Municipal, quanto de controle social (sociedade civil).

Podemos conceber também que, de forma indireta, o Conselho de Assistência Social também exerce significativo papel de controle, embora o Conselho específico deste trabalho seja o CMDCA. A relação desta frente de serviço com o CMAS ocorre na medida em que as instituições que prestam serviços voltados à infância e juventude, e possuem projetos financiados através da política de Assistência, são fiscalizadas também por este Conselho. São os casos do CAIA e do Instituto Veredas.

Embora não tenhamos acrescentado nenhuma informação anterior, cabe esclarecer que o papel da Câmara Municipal de Juiz de Fora, órgão do Poder Legislativo Municipal com relação às demandas da infância e juventude é exercido principalmente através da Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que fiscaliza as ações do Poder Executivo municipal sobre as políticas públicas, e realiza propostas de legislações que contemplam este público<sup>51</sup>.

A seguir, realizamos a apresentação das instituições partícipes da pesquisa.

### **Conselhos Tutelares**

Os Conselhos Tutelares são órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais<sup>52</sup>, estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente para zelar pelo cumprimento dos direitos destes sujeitos (art. 131). Como equipamentos instituídos pelo Estatuto em concordância com a defesa da cidadania de crianças e adolescentes, é um órgão que atua na proteção e defesa, ao invés de um viés policalesco, e deve existir em cada município e em cada região administrativa do Distrito Federal.

---

<sup>51</sup> Especificamente sobre o tema da violência sexual, a Lei municipal nº 12.988/ 2014 institui a Semana Municipal de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que consiste na realização de blitz educativas, campanhas de mobilização e divulgação das portas de entrada de denúncias, e reuniões entre as instituições da rede socioassistencial, a se iniciar no dia 18 de maio.

<sup>52</sup> São órgãos que, dentre outras atribuições, tomam decisões e aplicam medidas de proteção a crianças e adolescentes, de caráter administrativo, e não punitivo.



As atribuições dos Conselhos Tutelares, conforme prevê o Estatuto, são exercidas, sobretudo, nas situações em que as medidas de proteção de direitos de crianças e adolescentes se fazem necessárias, como nas situações de ação ou omissão por parte do Estado ou da sociedade, falta, abuso ou omissão por parte dos pais ou responsáveis, ou em razão de sua própria conduta<sup>53</sup>.

Os conselheiros são eleitos em processos seletivos municipais, organizados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), cumprindo as exigências de reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos, e de residir no município (art. 133, ECA), além de outras suplementares expressas em edital pelo CMDCA. O tempo de mandato dos conselheiros é de dois anos consecutivos.

Quanto ao número de Conselhos Tutelares em cada município, é estabelecido um mínimo (de um Conselho), mas não um número máximo de sedes do órgão, já que este aspecto é de autonomia dos municípios. Existe, no entanto, uma recomendação de conselhos por número de habitantes em cada região, na resolução nº 170 do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Esta dispõe que:

Art. 3º Em cada município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, em cumprimento ao disposto no art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

§1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observada, preferencialmente, a proporção mínima de um Conselho para cada cem mil habitantes. (Grifos nossos). (CONANDA, Resolução Nº 170, de 10 de dezembro de 2014).

O município de Juiz de Fora conta, atualmente, com a existência de três Conselhos Tutelares, distribuídos territorialmente em Centro/sul, Centro/Norte e Leste. Desta forma, pode-se considerar que Juiz de Fora possui um déficit de 2 conselhos tutelares, que deveriam ser organizados territorialmente, conforme o número de habitantes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina que em cada uma das sedes deve haver um número de cinco (5) conselheiros tutelares em exercício, e a existência de cinco suplentes, no caso de necessidade de substituição ou desistência do cargo. Existe ainda a possibilidade de alocação de cargos auxiliares para o funcionamento e administração dos conselhos, que não são previstos como obrigatórios, mas que são

---

<sup>53</sup> Conferir artigos 98, 105, 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e 220 da Constituição Federal de 1988.

subsidiários aos exercícios plenos da instituição (motoristas, auxiliares administrativos, etc.). No caso de Juiz de Fora, são alocados os conselheiros e um motorista em cada sede.

Para participação em nossa pesquisa, escolhemos um representante de cada Conselho, a fim de compreender as possíveis determinações em cada um dos territórios de que faziam parte. Assim, obtivemos o acesso a informações do funcionamento e das diferentes dificuldades enfrentadas em cada uma das sedes e regiões de abrangência. Assim, o roteiro de entrevistas foi aplicado a um representante de cada uma das sedes (Centro/Norte, Sul/Oeste e Leste).

A equipe do Conselho Centro/Norte é completa em relação ao número de conselheiros, sendo destes, dois com ensino médio completo, dois com superior completo (Direito e Engenharia de Produção), e um com ensino superior incompleto (Jornalismo). A carga horária é descrita em 40 horas semanais e um regime de plantão de 24 horas.

A respeito das qualificações e capacitações profissionais, os entrevistados relatam não existir atualmente uma política de qualificação ou capacitação permanente dos membros dos Conselhos Tutelares, mas quando possível, a realização de discussões internas incluindo todos os conselheiros do município. A única qualificação para atuação no cargo é a relativa ao Estatuto da Criança e do Adolescente, realizada pelo CMDCA após o processo de escolha dos conselheiros, antes do início do mandato.

O Conselho Tutelar Leste também possui equipe completa, sendo composto por 2 conselheiros com escolaridade de ensino médio completo, 2 com superior completo (Direito), e um com superior incompleto (Pedagogia). A carga horária semanal é discriminada como 44 horas, sendo 40 horas semanais e um regime de plantão (de 18h às 20h).

O Conselho Sul/oeste, entretanto, funciona desde o ano de 2012 com equipe incompleta (apenas 2 conselheiros tutelares e um motorista) para execução de suas funções. Os conselheiros têm ensino médio completo, e cumprem regime de 40 horas

semanais e 20h de plantão. A equipe está incompleta devido a uma judicialização do último processo de escolha de conselheiros tutelares (2011)<sup>54</sup>.

No que tange ao orçamento, dois dos entrevistados não souberam informar, e um descreve que os conselhos tutelares recebem remuneração dos cargos através de subsídio público federal, mas a parte administrativa do Conselho é fornecida e gerida por dotação orçamentária do poder Executivo municipal. Assim, a administração dos Conselhos em Juiz de Fora é atribuída à Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS).

Por outro lado, o artigo 134 do ECA esclarece que:

Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito [...]

**Parágrafo único.** Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares. (BRASIL, Lei n. 8.069 de 1990).

Conforme foi possível perceber com as entrevistas, os gargalos e fragilidades nas ações de proteção e defesa de direitos exercidos pelo órgão, em geral, se dão atualmente tanto pela situação de incompletude de uma das equipes, quanto pelo número de sedes, a se considerar a recomendação do CONANDA que explicitamos anteriormente.

Relembramos que embora a recomendação do Conselho Nacional não tenha, nesse caso, caráter de obrigatoriedade de execução por parte do Poder Público municipal, os Conselhos de Direitos (nacional e municipal) são órgãos que detém a prerrogativa de decisão sobre as ações e estratégias devem ser implementadas em prol da população infanto-juvenil. Sendo estes órgãos de exercício de controle social, compostos por várias entidades representativas da política de atendimento, em paridade

---

<sup>54</sup> Como esclarecimento da questão, o processo de judicialização se deu no momento em que alguns conselheiros que exerciam mandato ao tempo da seleção, não consideraram transparente o processo de escolha realizado pelo CMDCA, recorrendo ao Ministério Público para fiscalização, e posteriormente, entrando com uma ação judicial. Com isso, os conselheiros eleitos não puderam tomar posse até a resolução do caso, e a equipe do conselho sul/oeste permaneceu incompleta, causando gargalos na efetividade dos serviços. Não julgamos necessário adentrar nas minúcias do processo, mas relatar a situação por sua relevância e pelas consequências que a equipe incompleta pode ter frente à proteção dos direitos de crianças e adolescentes no município, incluindo aqueles que são sujeitos do nosso objeto de estudo.

com os representantes do Poder Público, sustentam-se na defesa da prioridade absoluta de crianças e adolescentes.

Ademais as informações gerais de cada uma das sedes, organizamos os dados das entrevistas de acordo com o que foi possível sistematizar das respostas específicas de cada Conselho Tutelar.

O objetivo da instituição, por exemplo, é identificado em uma das entrevistas como sendo o atendimento à crianças e adolescentes conforme o art. 131, do ECA – ou seja, um atendimento universal ao público infanto-juvenil. Mas, na perspectiva de outro entrevistado, o atendimento é direcionado a crianças e adolescentes *em situação de vulnerabilidade social* e violação de direitos (grifos nossos).

Com relação ao objetivo cumprido frente à demanda da violência sexual, as respostas são dadas em diferentes perspectivas: dois conselheiros tutelares identificam como sendo a *defesa de direitos*, e um como sendo um pouco de cada eixo de atuação (defesa de direitos, atendimento e responsabilização). Um dos entrevistados especifica ainda que a violência sexual deve ser tratada diretamente na polícia, já que constitui um crime previsto no Código Penal.

As atividades realizadas, frente a esta demanda, são identificadas nas entrevistas como: o recebimento do relato ou da denúncia, ainda que anônima (a denúncia anônima, segundo um dos participantes, não se caracteriza apenas pela não identificação, mas também por ter dados incompletos); a realização de encaminhamentos para equipamentos de segurança pública e serviços de saúde; a orientação a família sobre os procedimentos e trâmites recorrentes nos casos de violência sexual (registro de boletim de ocorrência necessário ao exame de corpo de delito e o serviço de medicalização na saúde) e encaminhamentos para a rede socioassistencial.

Quanto ao recebimento de denúncias, existe uma diferença na execução dos serviços entre o Conselho Tutelar Centro/Norte e os demais. O Centro/Norte organizou um tipo de normativa interna, fazendo opção por só receber e acatar as denúncias realizadas através dos canais de direitos humanos (0800 e disque 100), e não pelo número telefônico do Conselho. Conforme a entrevistada:

*[...] “Diferente dos outros dois conselhos o nosso acata a denúncia por essas vias, através da centrais de denúncia, que é o 0800 ou disque 100... antigamente a gente acolhia a denúncia pelo próprio número do conselho, o que era bem complicado,*

*por que a pessoa queria um retorno. O nosso papel é justamente trabalhar a denúncia, o possível violador e a suposta vítima, e nós encaminhamos essas pessoas, nós não damos nenhum tipo de retorno para o denunciante. Até por que, muitas das vezes, a denúncia se dá por um vizinho que tinha algum tipo de intriga, e aí o vizinho ficava “você já foi na casa? O que é que está sendo feito?” ... e até, assim, por telefone não tem como dar retorno para ninguém por se tratar de criança e adolescente, e então nós passamos a seguir esse procedimento.”* (Informação verbal)

Conforme relatado na entrevista, a adoção desse procedimento otimizou as ações do Conselho, tendo um retorno muito positivo na dinâmica de funcionamento do órgão. Além disso, a normativa interna é utilizada em outros tipos de demanda de violação de direitos de crianças e adolescentes, como a realização de encaminhamentos para a rede socioassistencial ou órgãos de segurança, o que inclui as situações de violência sexual:

*“[...] Por exemplo, numa denúncia que chega de abuso sexual, nós temos um documento para encaminhar para a polícia para que seja feita a apuração do caso, é uma normativa nossa. Fizemos um estudo tanto do Estatuto quanto do Código Civil e do Código Penal para fazer essa normativa do Conselho. E nós fizemos (também) um termo de ajustamento de conduta dos conselheiros, por que no Conselho nós trabalhamos sempre com o aval dos conselheiros. E então, nós fizemos esse termo para que fossem direcionadas essas denúncias dentro desse estudo. Essa normativa nós temos para quase todas as áreas de atendimento... nós temos uma normativa de encaminhamento para a segurança pública, nós temos uma normativa para a educação... etc. (e nestas normativas de encaminhamento) tem também o que é atribuição do Conselho, o que não é atribuição do Conselho. Nós protocolamos, por que as vezes tem situação que, dentro da questão do abuso sexual, se chega no Parbos<sup>55</sup> uma criança ou adolescente acompanhada de responsável não existe a necessidade do conselheiro tutelar. A não ser que esse responsável seja o suposto agressor. Então são situações que acabavam criando algum tipo de mal-estar por conta da falta de entendimento...”* (Informação verbal)

A questão da realização dos encaminhamentos anexas às normativas, com esclarecimento das funções do Conselho Tutelar é justificada pela entrevistada em razão do pouco conhecimento dos órgãos e instituições da rede sobre a atribuição dos conselheiros e do próprio funcionamento do órgão, principal motivação para produção deste documento. A medida é avaliada como positiva pela entrevistada, já que proporcionou um estreitamento das relações entre o Conselho e os demais órgãos e instituições, e desmistificou a atuação do Conselho por parte dos demandantes.

---

<sup>55</sup> Protocolo de Atendimento ao Risco Ocupacional e Sexual – setor da saúde responsável pelo exame de corpo de delito e pela medicalização nos casos de violência sexual.

Com relação à violência sexual, o uso da normativa se esbarra na questão da atuação em outros momentos da narrativa:

*“Com essas normativas a gente conseguiu estreitar relações, até com a própria polícia. Dentro das situações de abuso sexual, a polícia tinha muito isso também (incompreensão do papel do conselho). Eu lembro de uma vez um caso, de uma denúncia que aconteceu na sede do TUPI (clube), de uma criança que supostamente foi abusada dentro do banheiro... e estava a mãe, o pai, a avó, a tia,... a família inteira da criança, e o policial ligando por que queria que o Conselho fosse acompanhar. E nós respondemos que não havia necessidade. O Conselho só vai acompanhar a situação dessa criança se for para aplicar uma medida de proteção. Se o responsável legal, se a mãe, ou o pai for o suposto abusador e não tiver nenhuma outra pessoa que possa acompanhá-la. Com esse trabalho nosso de normatizar melhorou muito, em especial com os órgãos da rede de atendimento e com o Sistema de Garantia de Direitos, mas a grande maioria da população ainda tem muito pouco elaborado o que é o papel do Conselho Tutelar.” (Informação verbal)*

Embora reconheçamos as possíveis dificuldades, inclusive culturais, sobre o conhecimento dos profissionais, instituições e órgãos sobre as atribuições e competências do Conselho Tutelar, faz-se necessária uma ressalva.

Especialmente nos casos de violência sexual, a nossa perspectiva é a de que a intervenção do Conselho Tutelar é fundamental, como autoridade competente na atuação sobre as violações de direitos de crianças e adolescentes, que deve ser, inclusive, obrigatoriamente comunicada nos casos de suspeita ou confirmação de violência contra crianças e adolescentes de acordo com os aspectos legais trabalhados em capítulo anterior. É uma questão de garantir a defesa dos sujeitos vitimizados, de acionar os demais órgãos e instituições competentes, e sobretudo zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Concordamos, por outro lado, que existem dificuldades que ultrapassam o campo da atuação e intervenção numa perspectiva objetiva. O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente é considerado, por alguns profissionais e estudiosos, uma legislação complexa, e que contém, como outras legislações, o aspecto interpretativo, que deixa margens de dúvidas sobre a legitimidade de determinados tipos de intervenção.

Destacamos ainda que este conselho, assim como os outros, não deixa de receber denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes e de intervir sobre elas. No

caso relatado, o conselho Centro/Norte interpretou que o processo de atendimento deveria ser iniciado pela Polícia Militar, que recebeu a denúncia.

Conforme explicitamos anteriormente, com relação à operacionalização da pesquisa, os Conselhos Tutelares foram os primeiros entrevistados, e deles partiram a indicação sobre os demais órgãos e instituições da rede socioassistencial de atendimento à crianças e adolescentes em situação de violência sexual. Foram citadas pelos conselheiros entrevistados como instituições para as quais se encaminha: a Polícia Militar, a Polícia Civil (em alguns casos, na instituição Casa da Mulher), o Parbos e os Creas. Por isso, a aplicação da técnica “bola de neve” nos levou às instituições Centro de Referência Especializado de Assistência Social e Casa da Mulher – Centro de Referência. Esclarecemos ainda que a Vara da Infância e Juventude é citada em diversos momentos nas entrevistas, e embora não tenha sido especificada como instituição para onde se encaminha, julgamos necessário acrescentá-la através da técnica.

### **Centro de Referência Especializados de Assistência Social (Creas)**

Os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), como sinalizamos nos capítulos anteriores, são equipamentos públicos e estatais componentes da Política de Assistência Social, designados ao atendimento de demandas da Proteção Social Especial (PSE).

Foram fundados no município no ano de 2009, e atualmente, tem seu funcionamento organizado de modo a contemplar uma distribuição territorial de Juiz de Fora. Assim, a sede que participou da nossa pesquisa, o Creas Centro 2, localizado na região central, atende aos usuários resididos em bairros da região Oeste, e parcialmente, das regiões Norte, Leste, e Sudeste, conforme descrito na entrevista.

Conforme nota da Secretaria de Desenvolvimento Social do município, responsável pelos serviços na área de Assistência Social, este processo de territorialização tem se constituído como uma estratégia na implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a fim de que os serviços fiquem mais próximos da população e possibilitem o conhecimento da equipe técnica acerca da vulnerabilidade e das necessidades do público atendido.

Com esse propósito, também a organização dos serviços oferecidos nos Creas se modifica, tendo como foco as famílias em situação de violação de direitos, seja nos

casos contra crianças, adolescentes, idosos, população de rua, bem como as demais especificidades de violação de direitos identificadas no serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

O PAEFI, de acordo com o disposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do ano de 2009, é o serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

Os usuários deste serviço, segundo a mesma Tipificação, são famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de violência física, psicológica e negligência, violência sexual (compreendida como abuso e/ou exploração sexual), afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medidas socioeducativas ou medidas de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua e mendicância; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminação/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; e descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em decorrência da violação de direitos.

Referenciados na mesma Tipificação, os objetivos deste serviço são: contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos; e prevenir a reincidência de violações de direito.

Ao tempo de elaboração do projeto de dissertação, a divisão dos serviços e atendimentos dos Creas no município era feita por sujeitos em situação de violação: um Creas era específico – ou temático -, para atendimentos dos casos referentes a idosos e mulheres (o Creas Idoso-Mulher passa a ser denominado Creas Centro 1). O outro,



específico para o atendimento de violação de direitos de crianças e adolescentes (O Creas Infância e Juventude, agora denominado Creas Centro 2). E por último, o Creas Norte, que atendia a todos os casos de violação, permanece com a mesma denominação e prestava atendimentos a todos os sujeitos discriminados nos outros Creas, porém, residentes na região Norte do município.

No processo de organização anterior à territorialização e adequação ao PAEFI, funcionava no Creas Centro 2 (que era temático da infância e juventude), o Serviço de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, um serviço específico para os casos desta violação. Neste programa, a equipe era composta por um profissional de serviço social e dois de psicologia, contando, no caso de necessidade, com um advogado, para orientações jurídicas.

Este Serviço era uma nova organização do Programa Sentinela - que mencionamos em capítulo anterior -, e prevaleceu na instituição até o primeiro semestre de 2015, com os reordenamentos de serviços no município. Tinha por objetivo prestar acompanhamento especializado desenvolvido por equipe interdisciplinar, por meio de procedimentos técnicos especializados às vítimas e suas famílias, visando a interrupção de ciclos de violência, o fortalecimento da autoestima e de vínculos familiares e comunitários.

Os atendimentos realizados neste Serviço, - que poderiam ser advindos de uma central de telefones de denúncia alocada em sede, através de encaminhamentos, ou por demandas espontâneas - eram protocolados para acompanhamento dos casos, atendidos nas especificidades da instituição e encaminhados para a rede socioassistencial, conforme a necessidade. A partir da nova organização, os telefones e o esquema de protocolos foram extintos do trabalho, que passa a se pautar em novos objetivos.

Sob a organização atual, a instituição oferece atendimento a usuários de todas as faixas etárias, sob situação de violação de direitos de acordo com os parâmetros do PAEFI e resididos nos bairros de sua abrangência, e funciona nos horários de 8h às 18h, sem recesso nos horários de almoço. A instituição não possui um limite em sua capacidade mensal de atendimentos, prestando serviços conforme demanda, e o único critério de admissibilidade exigido é a situação de violação de direitos.

Sua equipe técnica é formada por uma coordenadora, quatro psicólogos, quatro assistentes sociais, um assessor jurídico (advogado), uma educadora social, um

recepcionista e um telefonista. Com exceção da educadora social, cuja escolaridade exigida para o cargo é de ensino médio completo, todos os técnicos da execução de programas (assistentes sociais e psicólogos) possuem pós-graduação (alguns *stricto sensu*, outros, *lato sensu*).

Os funcionários são contratados, conforme esclarecido em entrevista, em registro formal como celetistas, e destes, apenas os assistentes sociais cumprem 30 horas semanais<sup>56</sup> (todos os outros são contratados em regime de 40 horas). No entanto, no que diz respeito à execução de tarefas, não é seguida uma organização conforme as atribuições privativas de cada profissional. Neste caso, os psicólogos e assistentes sociais exercem funções similares, sendo referenciados como técnicos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Segundo a profissional entrevistada, são “*técnicos de referência para superação da violência*”, seguindo as orientações nacionais da organização dos serviços socioassistenciais, aspecto que problematizaremos em momento posterior.

Em resumo, o objetivo da instituição, conforme discriminado na entrevista, é o atendimento aos sujeitos em situação de violação de direitos. Já os objetivos cumpridos frente o atendimento das vítimas de violência sexual são, o atendimento às famílias, no sentido de promover o fortalecimento (de vínculos e de superação das fragilidades), orientações e os encaminhamentos para a rede socioassistencial, nos casos em que não ocorre a superação da violência, ou frente a necessidade de acompanhamento médico ou psicológico.

Sobre a perspectiva que traçamos do atendimento à crianças e adolescentes em situação de violência sexual, cabe refletir que, assim como nas demais frentes de atuação, este atendimento na área da proteção especial vem sendo direcionado, determinado e modificado conforme a orientação principal da política de Assistência na contemporaneidade, como veremos mais adiante.

As instituições indicadas como para as quais se encaminham crianças e adolescentes em situação de violência sexual são, segundo a entrevistada, são: CAIA, IMEPP, Instituto Veredas, Sasad, e programas do serviço de fortalecimento de

---

<sup>56</sup> Seguindo a deliberação da Lei Federal nº 12.317, de 26 de agosto de 2010, **que estabelece a duração do trabalho do assistente social em 30 horas semanais.**

vínculos<sup>57</sup> (Curumins, Casa Pequeno Artista, Casa da Menina Artesã, PROMAD, Guarda Mirim, AABB, PRONATEC, SENAI), entre outros.

### **Vara da Infância e Juventude**

A Vara da Infância e Juventude é uma repartição dentro do Poder Judiciário, que é uma das instâncias de poder do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário). As atribuições do Judiciário estão previstas nas Constituições da República e dos Estados, e sua função primordial, segundo o Tribunal de Justiça de Minas Gerais<sup>58</sup>, é a solução dos conflitos que lhe são apresentados, aplicando a Constituição e as leis vigentes.

O Poder Judiciário se vale de uma estrutura organizacional, que estabelece níveis de atuação e de administração, identificados pelas comarcas e as entrâncias. A comarca de Juiz de Fora atende aos municípios de Juiz de Fora, Chácara e Coronel Pacheco, além dos distritos de Rosário de Minas, Sarandira e Torreões. E a entrância diz respeito à classificação das comarcas de acordo com seu movimento forense, que não nos cabe esmiuçar.

As Varas judiciais, dentre os quais a da infância e juventude, são repartições conforme área especializada. Localizada na região Leste de Juiz de Fora, a Vara da Infância e Juventude é organizada de forma a desempenhar ações relacionadas às medidas protetivas e cautelares, para defesa de direitos de crianças e adolescentes, e as ações sócio-educativas, nos casos de adolescentes que cometeram atos infracionais, conforme prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por isso, participaram da nossa pesquisa um representante do setor técnico, ligado às ações protetivas e cautelares, e um representante das medidas sócio-educativas, para as situações em que os adolescentes são os agressores nos casos de violência sexual.

De acordo com os entrevistados, as prioridades de atendimento da Vara da Infância e Juventude, são as crianças e adolescentes em situação de risco ou violação de direitos; o desempenho de funções e atividades relacionadas ao Cadastro Nacional de

---

<sup>57</sup> Os programas e serviços discriminados são executados em parceria com a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC). Destacamos que o Promad e a Guarda Mirim são serviços de capacitação profissional e encaminhamento para o mercado de trabalho. Mais informações no site: <http://www.amac.org.br/> (acesso em junho 2015).

<sup>58</sup> [www.tjmg.jus.br](http://www.tjmg.jus.br) Acesso em 29/07/2015.

Adoção, tanto com as crianças quanto com as famílias relacionadas; e o desempenho de funções relacionadas aos casos de adolescentes em situação de conflito, no caso, os que cometeram atos infracionais.

O setor técnico da Vara é composto por cinco (5) assistentes sociais e cinco (5) psicólogos. A realização de tarefas do setor consiste na realização de estudos em processo de guarda, de adoção, de cautelares, e de medidas protetivas. Desempenha funções nos casos de reinserção familiar, operacionalização do Cadastro Nacional de Adoção, audiências concentradas, audiências com as unidades de acolhimento (nos casos de abrigamento de crianças e adolescentes), onde é realizada uma audiência na presença da juíza, com o coordenador e com a equipe técnica das Casas de acolhimento, com representantes da Prefeitura e dos serviços de Proteção Especial (no caso, os Creas), além dos processos encaminhados pela juíza para estudo e emissão de pareceres técnicos, em casos de violação de direitos.

Já a equipe de ação sócio-educativa trabalha com os adolescentes em conflito com a lei, sendo composta por dois assistentes sociais e um psicólogo.

Existe ainda o setor Comissariado da Infância e Juventude, que exerce atribuições sobre demandas específicas, as quais não nos foi possível conhecer e explicitar<sup>59</sup>. De acordo com os entrevistados, este setor é por vezes acionado pela juíza para realização de sindicâncias, antes de se remeter ao Setor Técnico, sem necessariamente serem a ele direcionados. Conforme esclarecem, o Comissariado é convocado a abrir sindicância e analisar alguns casos de violência sexual, quando chegam através de denúncias, por exemplo, pelo Disque 100, antes de encaminharem ao setor técnico.

Embora não seja exigida a formação superior para os cargos de Comissariado, os entrevistados revelam ser a maioria dos profissionais com formação superior, incluindo assistentes sociais, psicólogos e advogados, além do tempo de experiência em exercício da função (alguns a mais de vinte anos).

A equipe do setor técnico é formada por alguns profissionais concursados e outros conveniados (profissionais concedidos do Poder Executivo), que cumprem a carga horária de 30 horas semanais – embora a profissional esclareça que a carga horária ultrapassa a prevista formalmente. Já os profissionais do setor de medidas sócio-educativas são contratados através de convênios. A realização de qualificações e

---

<sup>59</sup> Seria necessário solicitar uma nova liberação de funcionários para realização de entrevista - própria com profissional do setor -, o que exigia tempo hábil maior do que nos era disponível.

capacitações não é exercida pelo Poder Judiciário, sendo estas atividades realizadas de acordo com iniciativas pessoais dos profissionais. Um dos entrevistados, por exemplo, participa de um núcleo de estudos de assistentes sociais do sócio-jurídico de Minas Gerais. Por outro lado, são realizadas com frequência reuniões para discussão de casos com outras instituições da rede socioassistencial, e internamente entre o setor técnico.

Enfim, os objetivos da instituição são descritos como a execução de serviços que competem ao Poder judiciário nas situações que envolvem direitos de crianças e adolescentes, e o objetivo cumprido nas situações de violência sexual são discriminadas como a defesa de direitos, no âmbito da proteção, o atendimento, através de acompanhamento da família e da rede socioassistencial em alguns casos, e a responsabilização, nos casos em que os agressores são adolescentes. As atividades realizadas são identificadas como a realização de entrevistas, visitas domiciliares, contatos e reuniões com a rede socioassistencial.

Além disso, os profissionais esclarecem que as situações que envolvem violência sexual são recebidas na forma de denúncias, de processos ou atos infracionais. Em seguida, dá-se início ao processo de apuração e atendimento à vítima. Nos casos em que o agressor não é adolescente, as denúncias podem chegar através do Ministério Público, do Disque Denúncia, através do Conselho Tutelar ou de instituições da rede que possam ter atendido anteriormente. Nestes casos, a juíza determina que tem de ser iniciado um processo, na maioria das vezes, cautelar (que é um processo mais urgente), ou um pedido de providência.

O trabalho determinado pela juíza para os profissionais de serviço social e de psicologia, conforme esclarece a profissional do setor técnico, é o de verificar se a criança ou adolescente sofreu abuso dentro do núcleo familiar, e se, nestes casos, o agressor está afastado desse núcleo, direcionando as ações protetivas. Destaca-se que os técnicos não trabalham com caráter investigativo, mas para garantir se aqueles com direitos violados têm, nos núcleos familiares, quem possa garantir sua segurança.

Em casos de impossibilidade de as vítimas permanecerem com seus genitores (nos casos em que são estes os agressores, por exemplo), os profissionais do setor técnico sugerem encaminhamento para Família Acolhedora<sup>60</sup>, se disponível no município, ou

---

<sup>60</sup> Programa executado pela Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), e recebe crianças e adolescentes de 0 (zero) à 18 (dezoito)

para uma unidade de acolhimento. Nos casos em que este encaminhamento não é possível ou esgotadas as tentativas, a criança ou adolescente é encaminhada a uma família substituta, podendo haver a perda de guarda ou adoção.

O acompanhamento profissional dos usuários varia, em tempo, conforme a necessidade, dependendo das situações envolvidas em cada caso. Os processos cautelares têm um acompanhamento que varia de, no mínimo, seis meses a um ano.

Os casos dos adolescentes envolvidos com a temática por ato infracional são acompanhados por meio de um estudo e de acompanhamento pelo Executivo, no caso, através dos serviços dos Creas.

O processo de desligamento dos usuários ocorre através de um relatório da equipe para a juíza, considerando não ser mais necessária a atuação do Judiciário, quando todas as intervenções e encaminhamentos já foram realizados. Este relatório segue em uma via para o Ministério Público e uma para a juíza. Quando as duas autoridades concordam com o parecer técnico, o processo é arquivado. Muitas vezes, conforme esclarecem os profissionais, acontece de o setor técnico sugerir a emissão de um relatório de acompanhamento do Creas, por pelo menos seis meses. Se este relatório é encaminhado, o processo é arquivado. Existem também situações em que se deixa de acompanhar quando avaliada a cessação da situação de risco, que desencadeia o arquivamento do processo, ou pode-se abrir um novo processo, quando por exemplo, há existência de situações interligadas.

Por fim, destacamos que as instituições identificadas pela realização de encaminhamentos são os Conselhos Tutelares, Creas, CAIA e o Instituto Veredas.

---

anos de idade incompletos, que estão em medida protetiva, encaminhados pela Vara da Infância e Juventude. Para participar é necessário atender a alguns critérios, como ter entre 21 a 65 anos de idade; não possuir antecedentes criminais; apresentar atestado de plena saúde física e mental; ter residência fixa em Juiz de Fora e não estar inserido no Cadastro Nacional de Adoção, bem como não ter interesse na adoção.

## **Instituto Veredas**

Dentre as instituições privadas, o Instituto Veredas - Centro de Referência para Adolescentes, é uma organização não-governamental (ONG)<sup>61</sup> relacionada ao grupo Votorantim, e executa atualmente o “Projeto de assessoria e prática em Saúde Mental”.

Localizada na região central do município, a instituição tem capacidade total de atendimentos mensais limitada em 150 usuários, e horário de atendimento estabelecido entre as 8 e 17 horas. Foi fundada no ano de 2001, mas o projeto atualmente executado, inscrito e financiado pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), é do ano de 2008. A instituição também é inscrita no CMDCA, e participa das plenárias de ambos os Conselhos.

Além dos recursos públicos do fundo da Assistência, que constitui a maior parte do financiamento, a instituição também recebe recursos privados, de pessoas físicas (sócio-contribuintes) para manutenção de suas atividades. A empresa Votorantim Metais viabilizou a estrutura física da instituição, e manteve por 3 anos desde sua fundação. Desde então a instituição é financiada através dos investimentos público e privado.

O público atendido é estabelecido por faixa etária, no caso, adolescentes dos 12 aos 18 anos, ou crianças, em casos de violência. A prioridade da instituição, segundo a coordenadora, é o atendimento a sujeitos em situação de risco e vulnerabilidade psíquica e social. Pelo fato de a instituição ter uma limitação mensal do número de usuários, existe uma fila de espera para atendimento, que varia mensalmente em uma média de 2 a 20 usuários.

A equipe técnica é composta por 15 funcionários, contratados por Registro Profissional Autônomo (RPA). Destes, uma coordenadora, com formação em psicologia, com carga horária semanal de 30h; duas psicólogas especializadas, que realizam a supervisão clínica, com carga horária de 20h; uma arte educadora, com ensino superior completo, que realiza oficinas com os usuários e cumpre 20h semanais; uma assistente social, com 20h semanais de trabalho; 3 psicólogas que realizam atendimentos clínicos de 20h; 4 psicólogas, também para atendimentos clínicos, com

---

<sup>61</sup> Esclarecemos que a coordenadora da instituição não soube detalhar a natureza da instituição (se fundação empresarial, associação, ou outro tipo de entidade privada), mas relatou que o Grupo Votorantim montou e equipou a instituição.

carga horária de 15h; uma secretária administrativa (20h), e uma recepcionista (40h) semanais.

A equipe realiza discussão interna dos casos atendidos, em reuniões, e as supervisões clínicas são consideradas como política de atualização e qualificação da equipe. Em alguns casos, os profissionais também prestam atendimento às famílias dos usuários. Existe ainda uma política de monitoramento e avaliação da instituição, de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social.

A coordenadora estima que cerca de 10% dos atendimentos da instituição sejam pela demanda da violência sexual, e embora não exista um projeto específico para este atendimento, os usuários são geralmente encaminhados para a instituição pela necessidade de atendimento psicológico. Dentre as atividades realizadas, direcionadas às vítimas de violência sexual, estão os atendimentos clínicos, o trabalho com a arte educação, o atendimento pelo Serviço Social e os trabalhos de convivência (em espaço físico determinado).

Quanto aos procedimentos para o desligamento, estes são orientados conforme a avaliação dos psicólogos de referência, acompanhados da supervisão clínica e da discussão do caso em equipe. O critério de idade (18 anos completos), não é necessariamente utilizado, e a coordenadora esclarece que já houveram casos em que os usuários completaram 20 anos e necessitaram dar continuidade ao tratamento.

Enfim, o objetivo cumprido pela instituição dentre as demandas da violência sexual é o *de atendimento*. As instituições identificadas pela coordenadora como as de encaminhamento são identificadas como os Cras, Creas, Conselho Tutelar, ou Vara da Infância e Juventude, Secretaria de Educação, Unidades de Atenção Primária à Saúde e Hospital de Pronto-Socorro.

### **Centro de Acolhimento à Infância e Adolescência (CAIA)**

O Centro de Acolhimento à Infância e Adolescência (CAIA)<sup>62</sup> é uma instituição privada, sem fins lucrativos (ONG) do tipo associação, fundada no ano de 2001 por

---

<sup>62</sup> Esclarecemos que o interesse no objeto de estudo parte da experiência vivenciada nesta instituição, donde o contato com o atendimento à crianças e adolescentes que haviam sofrido violência sexual e suas famílias nos levou a diversos questionamentos sobre a política de atendimento. A realidade do lido com esta demanda, assim como outras no campo da infância e juventude foi recorrente na instituição durante os 18 meses de estágio e 6 meses de contratação profissional.



psicólogos psicanalistas. Localizada na região central do município, tem o público-alvo designado na faixa etária dos 0 a 18 anos.

A prioridade de atendimento da instituição, conforme detalhado em entrevista, é crianças e adolescentes em situação de violação de direitos.

A instituição possui inscrição nos Conselhos de Assistência (CMAS) e de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e participa das plenárias destes dois Conselhos. Obtém financiamento do projeto através de recursos públicos, pelo Fundo da Assistência, e por recursos privados (pessoas físicas), nesta ordem de volume e sustentação.

A equipe técnica é formada por um coordenador, cinco psicólogos, uma assistente social, uma fonoaudióloga, uma recepcionista e uma auxiliar administrativa. Com exceção destas duas últimas, que são contratadas em registro formal celetista, todos os outros componentes da equipe são contratados por prestação de serviços através de uma cooperativa. O coordenador cumpre carga horária de 20 horas semanais, assim como 3 dos psicólogos, a assistente social e a fonoaudióloga. Existem ainda 2 psicólogos que cumprem carga horária de 11 horas semanais. Os profissionais da psicologia, num total de 6, contando o coordenador, possuem pós-graduação (incluindo pós-doutorado, doutorado e mestrado).

No total, a instituição possui um número de dez funcionários, além de uma voluntária (de fonoaudiologia) e três estagiários de serviço social. O CAIA segue uma política de capacitação e atualização permanente da equipe, conforme esclarecido em entrevista, sob as formas de cursos, discussões internas, palestras e seminários, alguns realizados em parceria com o Programa de Doutorado em Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

O objetivo da instituição é designado pelo entrevistado como “prestar atenção socioassistencial a crianças, adolescentes e suas famílias, em situação de risco ou vulnerabilidade, e prioritariamente em situações de violação de direitos”.

Cabe esclarecer que não existe na instituição um projeto específico para o atendimento a vítimas de violência sexual, não sendo este o único tipo de demanda recebida pela instituição. O projeto através do qual a instituição é conveniada, que, conforme esclarece o coordenador é um projeto em parceria com a rede SUAS do

município da média complexidade, executa o acolhimento e acompanhamento de crianças e adolescentes vítimas de violação de direitos. As situações de violação de direitos, no entanto, não são as únicas especificidades demandadas pelo público-alvo da instituição.

Conforme relata o entrevistado, no mês de maio deste ano (2015), a instituição atendeu a 22 casos de violência sexual, e a demanda sobre este tipo de atendimento vem crescendo gradativamente na instituição. Este crescimento é percebido a partir do ano de 2012, quando a instituição começou a realizar um levantamento das demandas recebidas.

Com relação ao objetivo cumprido frente a demanda da violência sexual, a instituição se identifica na frente do *atendimento*, e as atividades realizadas são descritas como atendimento socioassistencial, com profissionais da psicologia, serviço social e fonoaudiologia, quando necessário, além dos encaminhamentos para outras instituições da rede socioassistencial. Eventualmente a instituição participa de discussões acerca da temática, mas o foco é descrito como o acompanhamento do usuário e da família.

A capacidade mensal de atendimento da instituição é limitada em 200 usuários. Quanto à demanda por vaga de atendimento, a instituição possui, segundo o coordenador, uma fila de espera de cerca de 60 crianças e adolescentes. O tempo médio de permanência dos usuários varia entre 6 e 18 meses.

Os critérios de admissibilidade na instituição são delimitados em idade (0 a 18 anos), renda (nos casos em que a demanda não é por violação de direitos), e a própria situação de violação de direitos. A instituição é avaliada em reuniões semanais de equipe, e também através de um monitoramento executado pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), devido ao convênio para financiamento do projeto.

Enfim, quanto aos procedimentos para o desligamento dos usuários, o entrevistado esclarece ser a alta planejada, quando existe uma resolução da situação de vulnerabilidade possibilitada pelo acompanhamento/tratamento, ou a alta administrativa, quando a capacidade de integração da instituição é extrapolada (esgotamento de recursos). Esta última se dá, por exemplo, nos casos em que a frequência mínima do usuário não é atingida, o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) fora acionado para o trabalho de base, e a situação não foi resolvida, conforme esclarece o entrevistado.

## **Casa da Mulher – Centro de Referência**

A Casa da Mulher é uma instituição pública municipal, destinada especialmente ao atendimento de mulheres em situação de violência doméstica, de acordo com a Lei nº 11.340 (Lei Maria da Penha). É uma espécie de coordenadoria, subordinada à Secretaria de Governo da Prefeitura de Juiz de Fora, mantida por recursos municipais, e que articula em um mesmo espaço a Delegacia, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-Mulher), e a Defensoria Pública da Mulher.

Fundada no ano de 2013, a instituição funciona de 8 às 18h, com recesso para o almoço de 12 às 14 horas. Os usuários atendidos estão, geralmente, na faixa etária acima dos 16 anos, de acordo com o que esclarece a entrevistada. Porém, como o município não dispõe de uma delegacia especializada para demandas da infância e juventude, e pelo fato de funcionar no espaço uma Delegacia de Mulheres, a instituição recebe encaminhamentos de alguns casos de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Em entrevista, a coordenadora da instituição esclarece que nos casos em que as vítimas são do sexo masculino, os atendimentos são realizados sob a condicionalidade de a mãe também ser vítima de violência.

A equipe técnica da Casa é formada por uma coordenadora, de formação na área jurídica; uma gerente, formada em Administração; duas recepcionistas, e uma psicóloga. Todos são contratados por cargos comissionados, em regime de 40 horas semanais. Existem também os voluntários, citados na equipe, sendo uma de serviço social (ainda em formação acadêmica), e seis advogados, voluntários, da OAB mulher.

Já a equipe da Delegacia é formada por cerca de 20 funcionários (a entrevistada não soube precisar o número exato), sendo destes, 3 delegados da Polícia Civil, e um inspetor. A Casa conta ainda com um segurança, uma funcionária para manutenção da limpeza, e dez estagiários (de direito e psicologia). E existe uma política de capacitação e atualização permanente que atinge a toda a equipe, e se concretiza na forma de palestras, seminários, conferências e capacitações.

De forma geral, o objetivo da instituição é o atendimento a mulheres vítimas de violência ou em situação de risco social, conforme esclarece a coordenadora. E os trabalhos voltados para a violência sexual, são mais direcionados à prevenção, no sentido da mobilização sobre o tema, através de blitz nas comunidades do município.

Quanto ao objetivo cumprido frente o atendimento à crianças e adolescentes em situação de violência sexual, a entrevistada identifica como sendo as frentes de atuação em *defesa de direitos, responsabilização* dos agressores por parte da Delegacia, e *atendimento*. As atividades realizadas são detalhadas em: atendimento psicológico, que é a porta de entrada, atendimento policial, com investigação e realização de inquéritos, e os encaminhamentos para órgãos e instituições da rede socioassistencial. Estes trabalhos de encaminhamentos, que conforme esclarece a coordenadora, são geralmente para atendimento psicológico, são realizados em benefício das vítimas e das mães, que se sentem culpadas pela violência sofrida pelos filhos. São direcionados às instituições Creas, Vara da Infância e Juventude, e Ministério Público, principalmente.

Em média, a instituição realiza cerca de 300 atendimentos, com tempo médio de permanência do usuário estimado em 2 horas para os primeiros procedimentos, e não tem um limite mensal de usuários, já que é uma instituição pública. Considera-se que a demanda é maior que a capacidade da instituição, na medida em que se necessita de mais mão de obra, de mais funcionários para compor a equipe técnica. Não existe um processo de desligamento dos usuários, pois o atendimento prossegue enquanto exista a necessidade.

### **Serviço de Atenção à Saúde do Adolescente (Sasad)**

O Departamento de Saúde da Criança e do Adolescente é uma divisão da Secretaria de Saúde, ligada à Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. A instituição é pública e recebe verba deste segmento da política.

Localizado na região central do município, foi fundado em 1989, e atende adolescentes de 12 aos 18 anos. No entanto, oferece atendimentos à crianças em alguns casos, dentre estes, os de violência sexual. É uma instituição pública em funcionamento em imóvel privado, alugado.

A prioridade de atendimento da instituição é indicada como o atendimento de crianças e adolescentes na questão da assistência à saúde integral, através de atendimentos médicos, de serviço social e psicologia, além da execução de grupos educativos.

A equipe técnica do Departamento é formada por três médicos clínicos especializados, com cargas horárias de 20 horas, 12 e 30 horas semanais, duas ginecologistas (uma concursada, 30 horas semanais, e outra contratada em 12 horas semanais), uma psicóloga, com vínculo estatutário e jornada de 30 horas semanais, e duas assistentes sociais (uma contratada, que cumpre 30 horas, e uma efetiva, em cargo de confiança, que exerce o cargo de coordenação em 40 horas semanais). A instituição conta ainda com oito estagiários de psicologia.

Não é realizada uma política de qualificação e capacitação da equipe, mas na entrevista são sinalizadas as atividades de interesse e iniciativas pessoais dos profissionais na participação de grupo de estudo, palestras, seminários e intercâmbio com outros profissionais da área.

Os objetivos da instituição são apontados como atendimento em saúde integral do adolescente, com ênfase na prevenção, e nos trabalhos com grupos educativos. No caso específico da violência sexual, as entrevistadas destacam a prevenção, orientação, o atendimento psicoterápico, ginecológico, a realização de oficinas nas escolas, o atendimento às famílias, encaminhamentos, e realização de grupos de adolescentes e de familiares.

A realização de grupo com os familiares é relatada pelas entrevistadas por ser um espaço de apoio, fortalecimento e de lido com a questão da violência sexual<sup>63</sup>. Embora a instituição tenha sido fundada em 1989, as profissionais que concederam a entrevista esclarecem que este tipo de atendimento nem sempre fora uma frente de trabalho, ocorrendo sob a forma de atendimentos mais pontuais. A partir de 2000, com a criação do Protocolo de intenções do Procesa no município, é que começa a acontecer uma maior articulação com a rede socioassistencial, mas, o maior número de encaminhamentos começa a se efetivar a partir de 2006, quando é inaugurado o Protocolo de Atendimento ao Risco Ocupacional e Sexual (Parbos) como serviço de saúde no município.

Segundo a coordenadora, a instituição ainda não trabalha especificamente em rede, mas se articula principalmente com estes serviços da área da saúde. Por outro lado,

---

<sup>63</sup>É exemplificado um caso em que seis mães participantes de um grupo, fragilizadas por uma que revivia a situação com a vitimização da filha, se identificaram como também vítimas de violência sexual na infância.

confirma que a instituição considera algumas entidades parceiras, lembrando a mobilização em um dos casos, em que uma menina engravidou do irmão.

Quanto ao objetivo cumprido frente o atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência sexual, a instituição é demarcada como partícipe do processo de atendimento, e defesa de direitos, considerando que a partir do momento que uma família é atendida, mas não realiza a denúncia, a instituição as realiza. Já as atividades realizadas, são descritas como orientação às famílias para denúncia, e encaminhamentos para os conselhos tutelares, e outros serviços de saúde relacionados à atenção à vítima.

A capacidade de atendimento não é estipulada em limite mensal, e a inserção na instituição se dá pelo critério de idade (a partir dos 12 anos). No caso, o Departamento, embora seja específico para adolescentes, atende a crianças em situações de violação.

O tempo de permanência dos usuários varia em uma média de seis meses a um ano nas consultas ginecológicas de controle e acompanhamento, e nos casos de atendimento psicológicos, o tempo que for considerado necessário ao usuário. Os procedimentos de alta do tratamento psicológico são iniciados quando uma avaliação profissional permite a percepção de que a questão da violência sofrida não está em primeiro plano para a criança ou adolescente, quando a questão é superada. Assim, a profissional esclarece que a o desligamento se dá quando a avaliação psicológica permite a alta, observando a questão da autonomia da criança. A maioria dos usuários, no entanto, decidem quando não querem ficar.

Por fim, salientamos que a instituição é inscrita nos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), de Assistência (CMAS) e de Saúde (CMS), com participação nas plenárias dos mesmos.

### **3.1.2 – Caracterizando as instituições**

#### **Dos objetivos gerais**

Conforme declarado nas entrevistas, identificamos os objetivos gerais das instituições como sendo:

**Conselho Tutelar Norte:** Zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes.

**Conselho Tutelar Leste:** Atendimento a crianças e adolescentes conforme o artigo 131 do Estatuto.

Explicitamos que o artigo diz que: “o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (art. 131, ECA).

**Conselho Tutelar Sul/Oeste:** Zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes.

**CAIA:** Atendimento socioassistencial a crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade, prioritariamente em violação de direitos.

**Instituto Veredas:** Atendimento psicológico aos adolescentes e responsáveis (famílias).

**Casa Da Mulher:** Atendimento a mulheres vítimas de violência e em situação de risco.

**Sasad:** Atendimento em saúde integral do adolescente, e trabalho com ênfase na prevenção e educação em saúde.

**Vara da Infância e Juventude:** Defesa dos direitos de crianças e adolescentes no que cabe ao Poder Judiciário.

**Creas:** Prestar atendimento a indivíduos e família em situações de violação de direitos no âmbito do PAEFI.

### **Dos Objetivos Frente a demanda da Violência Sexual**

Conforme discriminado nas entrevistas, são:

**Conselho Tutelar Norte:** Defesa de direitos, atendimento e responsabilização - que considera um pouco falha, já que: (a responsabilização) “*depende muito de materialidade, de uma série de questões, e o direito da criança acaba mesmo ficando em segundo plano. Por que infelizmente, em muitas das situações, a criança que acaba saindo do recinto e não o agressor. Por não ter uma materialidade, por não ter um fato concreto, ter às vezes só o relato de uma criança, e nós enquanto Conselho, com uma situação dessas, tendo o procedimento feito, é muito cômodo o suposto agressor continuar convivendo. Então isso é uma coisa que a gente sempre fala, a gente prefere pecar por excesso de zelo do que por negligência. Então essa questão da responsabilização ainda é um desafio.*” (Informação verbal).

**Conselho Tutelar Leste:** Defesa de direitos, já que: *o atendimento é de responsabilidade de órgãos e instituições, e a responsabilização é dever da justiça.* (Informação verbal)

**Conselho Tutelar Sul/Oeste:** Defesa de direitos.

**CAIA:** Atendimento.

**Instituto Veredas:** Atendimento.

**Casa da Mulher:** Defesa de direitos, atendimento e responsabilização, na medida em que: *aplica medidas protetivas quanto ao agressor através da Lei Maria da Penha, realiza atendimento psicológico, que é o primeiro atendimento (porta de entrada), e tem o trabalho da Delegacia com a responsabilização do agressor.* (Informação verbal).

**Sasad:** Defesa de direitos e atendimento, já que: *“nós trabalhamos com a defesa de direitos, por que quando a família não realizou denúncia da violência, nós orientamos e incentivamos a realização, e o atendimento é o trabalho realizado na instituição, com os psicólogos e outros profissionais”* (Informação verbal).

**Vara da Infância e Juventude:** Defesa de direitos, atendimento (explicitado quando nas situações em que são necessários o acompanhamento da família e da rede de atendimentos) e responsabilização (incluindo as situações em que os agressores são adolescentes).

**Creas:** Atendimento.

### **Das atividades realizadas frente a demanda da violência sexual**

Segundo relatado nas entrevistas, as atividades realizadas nos órgãos/instituições são:

**Conselho Tutelar Norte:** Atendimento e encaminhamento (acolhimento da denúncia e dos relatos), recebimento de denúncias (disque 100 ou disque Diretos Humanos), e o trabalho com a denúncia, o suposto violador e a suposta vítima.

**Conselho Tutelar Leste:** Recebimento das denúncias (ainda que anônimas), encaminhamento para Ministério Público ou Polícia (PM – registro da ocorrência) e outros serviços da rede. Considera que o Conselho Tutelar só deve participar quando a família não leva a vítima ao atendimento, ou quando a própria família é o agente violador.

**Conselho Tutelar Sul/oeste:** Recebimento das denúncias, comunicado às instituições de saúde (HPS), solicitação do Boletim de Ocorrência e encaminhamentos (PARBOS e Creas).



**CAIA:** Acompanhamento sócio-assistencial (psicologia, serviço social e fonoaudiologia, quando necessário), encaminhamentos para demais instituições da rede e participação em eventos relacionados à temática.

**Instituto Veredas:** Atendimento clínico (psicológicos), trabalhos com arte-educação, atendimento pelo Serviço Social e trabalhos de convivência.

**Casa da Mulher:** Atendimento psicológico, atendimento policial, investigação e inquéritos, e encaminhamentos.

**Sasad:** Prevenção, orientação, atendimento psicoterapêutico, ginecológico, oficinas nas escolas (trabalho de sensibilização), atendimento à família (grupos), grupos de adolescentes, e orientação à família para denúncia e encaminhamentos.

**Vara da Infância e Juventude:** Entrevistas, visitas domiciliares, contato e reuniões com a rede, e encaminhamentos.

**Creas:** Atendimento, acompanhamento, visitas domiciliares, encaminhamentos para a rede, reuniões com a rede, estudo de caso, relatórios, e contato com equipamentos ligados ao usuário.

Como aspecto inicial, este ponto de análise pretendeu localizar o espaço ocupado por cada uma das instituições apresentadas no processo de atenção às crianças e adolescentes e suas famílias. Para cumprir essa finalidade, utilizamos como chave de análise as categorias: *objetivos gerais, objetivos cumpridos frente a demanda da violência sexual, e atividades realizadas.*

Assim, através da compreensão possibilitada por estes três eixos de análise, podemos conceber que, dentre as instituições entrevistadas e não entrevistadas:

- a) As instituições que se ligam à política de Assistência são: o Creas, o CAIA e o Instituto Veredas.
- b) As instituições relacionadas ao Sistema de Garantia de Direitos são: os Conselhos Tutelares, a Vara da Infância e Juventude, e o Ministério Público.
- c) Relacionam-se com a política de saúde: o Sasad, o Protocolo de Atendimento ao Risco Biológico e Sexual (Parbos), o Centro de Testagem e Aconselhamento (CTA) e o Instituto Médico Psico-Pedagógico (IMEPP) (saúde mental).

- d) Relacionam-se com a política de segurança pública: a Casa da Mulher, a Polícia Militar e a Polícia Civil, a Vara da Infância e Juventude (no caso em que os agressores são adolescentes), e as Varas de execução criminal.

Considerando o corpo diferenciado de objetivos que trazem as instituições, damos destaque ao fato de que estas não têm a violência sexual como objetivo único, e que esta demanda sequer consta dentre os objetivos das instituições. A violência sexual faz parte dos atendimentos, mas não existe em Juiz de Fora um atendimento especializado, que possa aprofundar a questão.

A aproximação empírica com a política de atenção às vítimas de violência sexual viabilizou a compreensão de que, por vezes, as instituições não têm muita clareza das funções que elas ocupam com relação a este tipo de violação, ou do que o trabalho por elas realizado representa em relação às situações de violência sexual. Várias são as instituições que alegam ter como objetivo, por exemplo, a responsabilização. No entanto, a rigor, como pudemos compreender com o referencial teórico dos capítulos anteriores, a responsabilização ocupa-se do processo legal, da violação da lei, da sanção. O atendimento, também discriminado como atividade realizada por muitas, senão todas as instituições, ocupa-se com as pessoas, com a dor e o dano ocasionado pela violência. Já a defesa de direitos, com a garantia da cidadania, ou seja, com a conquista daquilo capaz de garantir proteção aos vitimizados.

Neste mesmo sentido, identificamos com a realização das entrevistas que dentro de um mesmo serviço, órgão ou instituição, variam-se as considerações por parte dos profissionais acerca do trabalho realizado pela mesma. Compreendemos que as percepções e concepções apresentadas se relacionam não só com questões objetivas, materiais ou concretas sobre o trabalho, mas também com questões e determinações subjetivas destas percepções.

Desta forma, identificamos inicialmente a existência de uma complexidade, a nível de abstração, relacionada aos conceitos e percepções do trabalho com crianças e adolescentes. Em nosso trabalho, por exemplo, partimos do pressuposto teórico que o *atendimento* seja a frente de trabalho que lida diretamente com os sujeitos e com os danos (principalmente subjetivos) ocasionados pela violência. Por outro lado, dentre as atividades especificadas pelas instituições, várias são aquelas que identificam os procedimentos realizados como atendimento. São os casos, por exemplo, da

identificação como *atendimento* de atividades tais como: recebimento da demanda, notificação ou denúncia, e orientação à família.

O mesmo se estende aos conceitos de *sujeitos em situação de risco e vulnerabilidade, defesa de direitos e responsabilização*. É como se estes conceitos fossem designações genéricas, aplicáveis em todas as situações e indivíduos. Atribuímos também a este fato, além das percepções subjetivas que mencionamos, a própria expansão e padronização dos serviços prestados no campo da política de Assistência.

Justifico essa afirmação através dos dados fornecidos nas entrevistas, onde as respostas dos profissionais caracterizam este tipo de compreensão. Em exemplo, em um dos conselhos tutelares, esclarece-se que o objetivo deste órgão é: “O atendimento à crianças e adolescentes em situação de *vulnerabilidade social* e violação de direitos. ” (Grifos nossos).

Em situação similar, uma instituição que compõe o eixo de atendimento às vítimas, identifica a prioridade de atendimento como sendo: “Crianças e adolescentes em situação de *risco e vulnerabilidade psíquica e social*. ”

No mesmo sentido, ilustramos a declaração de um dos entrevistados quanto ao processo de desligamento dos usuários, que se dá “*quando existe, com o acompanhamento, uma resolução da situação de vulnerabilidade*”.

Com isso, encontramos um obstáculo na compreensão do significado dos termos, já que o conceito de vulnerabilidade é amplo, podendo expressar uma série de situações. O conceito pode tanto fazer referência a uma ideia de recorte (de público-alvo, por exemplo, mesmo no caso de um órgão cujo atendimento, por lei, é universal), quanto a situações subjetivas, materiais ou socioeconômicas.

Uma expressão mais clara desta situação pode ser ilustrada através da compreensão que, a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) - uma orientação nacional que é seguida atualmente no município -, a inscrição de instituições e manutenção de convênios ocorre sob a condicionalidade de padronização dos serviços prestados, nos moldes da proteção básica e especial. No caso de Juiz de Fora, as inscrições nos Conselhos de Assistência e de Direitos da Criança e

do Adolescente, segue esta estruturação, e por conta disso, ocorre uma associação mecânica dos conceitos e referências desta política por parte de algumas instituições.

Por isso devemos, necessariamente, compreender os serviços oferecidos nas instituições a partir das políticas sociais com que se relacionam (saúde, assistência), e da área de atuação (jurídica, Sistema de Garantia de Direitos, segurança pública), além do público-alvo ao qual se destinam.

As instituições pesquisadas descrevem, basicamente, um fluxo não muito bem desenhado e não único nas demandas referentes à violência sexual. Trazem objetivos e atividades diferentes, conforme o caráter da instituição e a área das políticas sociais da qual faz parte (saúde, assistência social, etc.), traduzindo dificuldades que atravessam e também, que ultrapassam, a estrutura das políticas sociais voltadas para este tipo de demanda. É o caso por exemplo das instituições relacionadas à política de Assistência.

Além das características que relatamos nas apresentações das instituições, os desafios econômicos, políticos e culturais enfrentados no campo da prestação de serviços estão demarcados nas entrevistas. Destes, as questões políticas e administrativas, como o repasse de verba dos projetos conveniados com o Poder Público, a falta de profissionais capacitados para este tipo de atendimento, e o não acompanhamento das instituições por parte do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente<sup>64</sup>.

Outro aspecto relevante é de que as instituições não possuem uma caracterização dos usuários relacionados a esta demanda (quantidade, gênero, idade, etc.), e geralmente não contém dados sistematizados das demandas de violência sexual. Via de regra, no cotidiano da prestação de serviços, as pesquisas ou sistematização dos dados que possam confirmar ou conhecer as violações de direitos a que estão submetidos os usuários, não são prioridade. Por isso mesmo, não é possível conceber um vislumbre do

---

<sup>64</sup> Aliás, o CMDCA foi alvo de algumas críticas direcionadas nas entrevistas pelo precário desenvolvimento da fiscalização das instituições e exercício do controle social. Julgamos necessário esclarecer, no entanto, que ao tempo de nossa pesquisa, o Conselho encontra-se deficiente da equipe técnica que acompanha as instituições inscritas, o que denuncia também o sucateamento vivenciado pelo próprio órgão, que embora politicamente autônomo, é administrativamente vinculado ao Poder Executivo municipal.

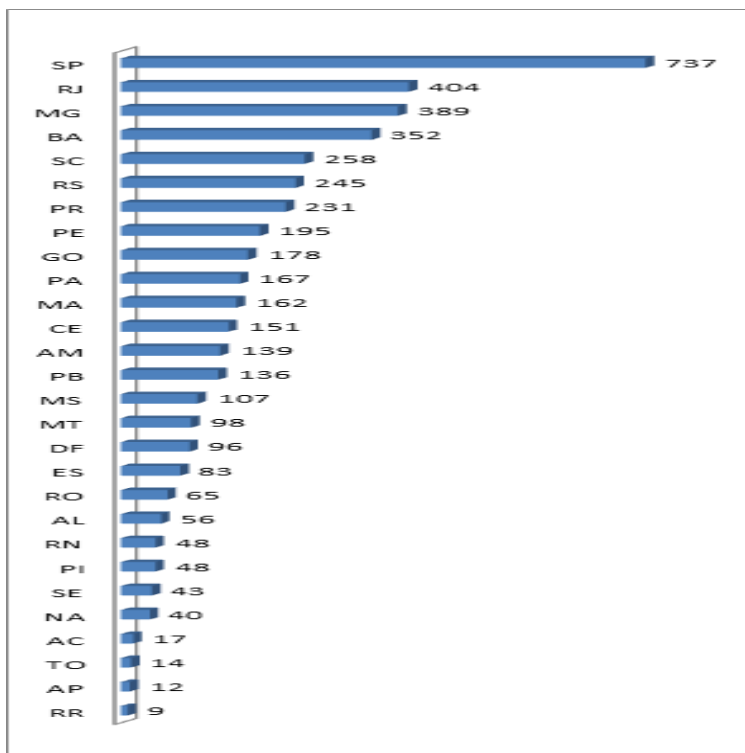
fenômeno em relação a outros tipos de violência ou violação de direitos, seja nas instituições ou mesmo no contexto municipal.

Este aspecto evidencia também que grande parte das entrevistas concedidas dizem respeito a percepções ou dados pouco trabalhados, ainda que por vezes os entrevistados traduzam a demanda em estimativa quantitativa (ex. “80% das demandas”, ou, “grande parte dos usuários que chegam à instituição”, etc.). Isso, infelizmente, nos impede de estimar ou vislumbrar a dimensão do fenômeno da violência sexual com relação a outros tipos de violação de direitos no município ou nas instituições.

Em contexto nacional, por outro lado, a violência sexual é identificada como a quarta maior em números de denúncia em relação à outras violações, conforme os dados da Secretaria Nacional de direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Contabilizando 4.480 casos de violência sexual, o que representa 21% das mais de 20 mil demandas relacionadas a violações de direitos da população infantojuvenil, as manifestações deste fenômeno foram registradas em quantidade significativa, em um curto espaço de tempo: janeiro a março de 2015 (SDH/PR, 2015). Cabe ressaltar que estes dados são referentes às violações registradas nos canais de denúncia, e não na totalidade das políticas (assistência, saúde, segurança pública, etc.).

De todo modo, como em cada denúncia registrada no canal é possível relatar a ocorrência de mais de uma violação, identifica-se que os casos de abuso sexual estão presentes em 85% do total de denúncias de violência denunciadas no período discriminado.

**Gráfico: Denúncias Violência Sexual - 1º Trimestre 2015, por UF.**



Dados: SDH/PR. Disque Denúncia, 2015.

Enfim, a partir da compreensão que Juiz de Fora é o quarto município mais populoso do Estado de Minas Gerais (IBGE, 2010), com uma significativa população infanto-juvenil, e através do contato com as instituições entrevistadas, defendemos que a reprodução do fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes é consideravelmente presente no município.<sup>65</sup>

### 3.2- Caracterizando a Política Municipal

#### Regiões de localização e prestação de serviços

Com este item da pesquisa, objetivamos construir uma reflexão sobre a acessibilidade dos usuários às instituições, observando a viabilidade dos mesmos e suas famílias, considerando-se a expansão territorial do município de Juiz de Fora.

<sup>65</sup> Ao menos nos jornais impressos e nas mídias sociais, existiram numerosos casos, divulgados em grande repercussão no município.

Juiz de Fora é considerada uma cidade polo da região da Zona da Mata, situada no interior do estado de Minas Gerais. Localiza-se a sudeste da capital do estado, (Belo Horizonte) distando desta cerca de 280 km. Ocupa uma área de 1.435,664 km<sup>2</sup><sup>66</sup> é a 4ª maior cidade do estado, representando 0,245% do território mineiro, 0,1554% da área da região Sudeste do Brasil e 0,0169 % de todo o território brasileiro.

O espaço urbano do município, segundo Barreto (2010) encontra-se dividido em sete centros regionais: Norte, Nordeste, Leste, Centro, Sudeste, Sul e Oeste. O município tem a população estimada (2015) em 555.284 mil habitantes<sup>67</sup>, de acordo com o censo do IBGE de 2014, e a população com idade entre 0 e 19 anos é de aproximadamente 134.771 habitantes.

Desta forma, questionamos tanto as possibilidades de acesso dos usuários e suas famílias, como a suficiência de instituições para atendimento do público infanto-juvenil, observadas as limitações de usuários que trazem as instituições.

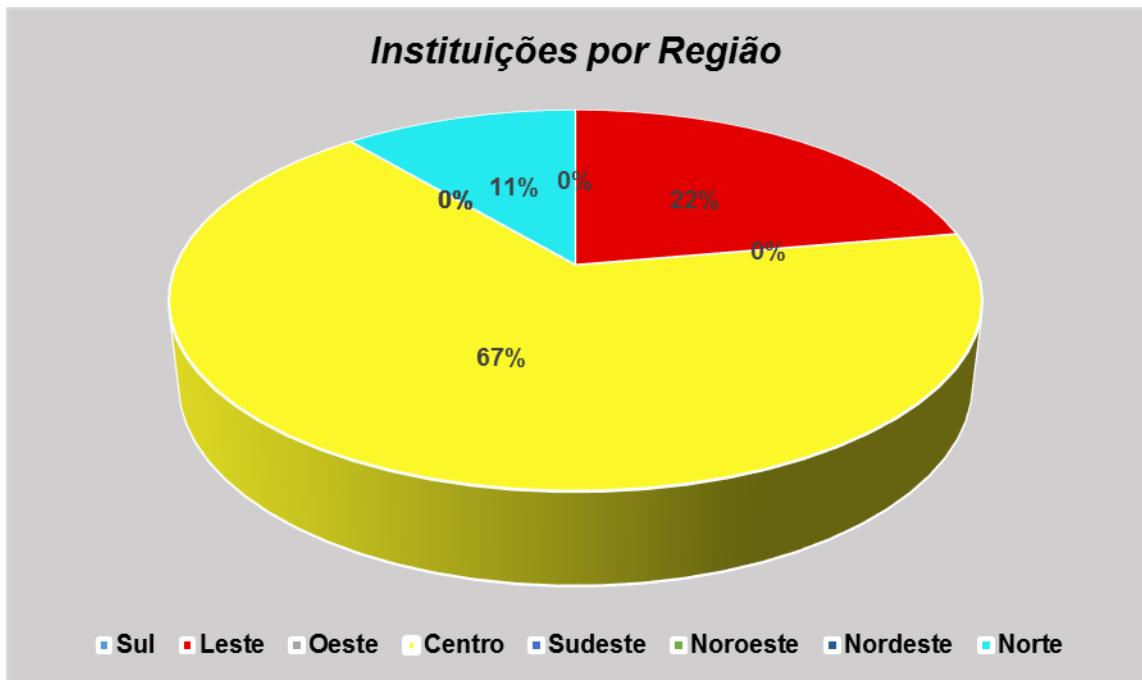
Essa sucinta caracterização do município de Juiz de Fora contribui para construirmos um ponto de partida para os desafios encontrados na rede socioassistencial, considerando seu alcance e visibilidade, e a possibilidade de construção de vínculos com os usuários.

Acrescentamos em nossa entrevista as informações a respeito das regiões administrativas das instituições. Assim, temos que:

---

<sup>66</sup> Fonte: IBGE, 2014: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS.

## Localização das Instituições



Partindo do pressuposto que os usuários e famílias que mais necessitam das instituições de proteção ou promoção social são de condição econômica precárias, haja vista a impossibilidade de remuneração dos recursos privados para o atendimento e, além disso, a reconhecida responsabilidade do Estado na proteção e garantia dos direitos infanto-juvenis, as possíveis dificuldades estruturais que enfrentam as famílias estão em que, aquelas que residem em áreas rurais ou mais distantes da região central de Juiz de Fora têm difícil acesso às instituições, tanto do ponto de vista econômico (por ter de arcar com o transporte), quanto operacional, já que o tempo e o número de vezes que o atendimento pode perdurar é, via de regra, longo.

Além disso, nessas situações, é bem possível que os casos não denunciados sob o pacto de silêncio sejam ainda maiores, pela própria carência de condições, de mobilidade, para dar prosseguimento aos exaustivos processos de notificação, denúncia e acompanhamentos.

Enfim, os dados coletados nas entrevistas revelam a ocorrência de uma centralização das instituições. Das nove instituições pesquisadas, apenas três se encontram fora da



região central do município, sendo estas dois Conselhos Tutelares, um na região Norte e outro na região Leste e a Vara da Infância e Juventude, também na região Leste. Contabiliza-se ainda a existência de um Creas que atende a população da zona Norte do município. O Creas entrevistado, no entanto, não atende aos usuários da região em que está localizado, já que a distribuição dos usuários se dá conforme o processo de territorialização que mencionamos anteriormente.

Consideramos, com isso, uma barreira territorial e econômica que dificulta bastante o acesso de várias famílias que necessitam do acompanhamento e da prestação dos serviços, já que o transporte para o atendimento não é fornecido, até o momento de nossa pesquisa, pelas instituições prestadoras de serviços e nem pelas secretarias e setores relacionados ao transporte.

### **Data de Fundação das instituições e Horário de funcionamento**

Com relação as datas de fundação das instituições, percebemos existir uma regularidade relacionada às entidades específicas do atendimento a crianças e adolescentes, como os Conselhos Tutelares e as instituições CAIA e Instituto Veredas. Relacionamos a isso a formalização dos parâmetros legais de proteção à infância e juventude estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A Vara da Infância e Juventude teve sua fundação em data muito anterior, mas não conseguimos informações precisas de sua fundação no município. Já o Sasad, que é uma instituição relacionada à política de saúde, é fundado em 1989, um ano antes da promulgação do ECA. Por outro lado, sua fundação talvez esteja relacionada justamente à organização nacional da política de Saúde, no final dos anos 1980.

A fundação das instituições privadas ocorre no ano de 2001, proporcional ao aumento de Organizações Não-Governamentais (ONGs) que assumem a prestação de serviços, em especial na área da infância e juventude, em contexto nacional, com as conjunturas econômicas e políticas do período.

Os Creas de Juiz de Fora não coincidem a data de fundação em imediatez com a organização do Sistema Único de Assistência Social (2005), tendo no município inauguração tardia, de acordo com a entrevista, em 2009. E a Casa da Mulher, por sua vez, é fundada no ano de 2013.

Quanto ao horário de atendimento das instituições, refletimos acerca das possibilidades de inserção dos usuários em atendimento, a se considerar que crianças e adolescentes encontram-se em idade escolar, e que, portanto, a compatibilidade destes horários - escola e atendimentos nas instituições da rede sobre a violência vivenciada - seria inviável.

Das instituições pesquisadas, oito, atendem nos horários matutinos e vespertinos, o que viabiliza que os usuários que estudam durante um turno possam comparecer no outro. Destes, três (os Conselhos Tutelares) ainda trabalham em regime de plantão em horário posterior às 18h<sup>68</sup>, facilitando assim as possibilidades de atendimento às violações.

Apenas a Vara da Infância e Juventude possui o horário de atendimento somente vespertino, funcionando de 12 às 18 horas, por motivos de organização interna não especificados. Assim, o atendimento nesta instituição pode dificultar um pouco o acesso das famílias, levando-se ainda em consideração que o atendimento pode necessitar um acompanhamento mais prolongado, ou que as possíveis necessidades de trabalho dos responsáveis podem entrar em conflito com as necessidades das crianças e adolescentes.

### **Relação público/privado**

A relação público/privada entre as instituições pesquisadas, observada em relação as formas de investimento e da natureza dos serviços prestados, é estabelecida sob uma teia de determinações e certo grau de complexidade.

Numericamente, se pensarmos na totalidade das instituições pesquisadas, a aparência revela que o Setor Público é maior, com relação à oferta de serviços. Isto ocorre por que os órgãos, em especial os componentes do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) são numerosos: Conselhos Tutelares, Vara da Infância e Juventude, Casa da Mulher, Serviços de Saúde, e Creas. Conforme o quadro:

---

<sup>68</sup> Não há uma concordância nas entrevistas sobre os horários de plantão cumpridos pelos conselheiros tutelares. O Conselho tutelar Norte, segundo o relato, cumpre o plantão de 24h. O Conselho Tutelar Leste cumpre o plantão no horário de 18 às 20h, e o Conselho Tutelar sul/oeste não especificou o regime de plantão a ser cumprido.

Forma de financiamento e sustentação das instituições, 2015.

Instituição	Fundo Público				Fundo Privado	
	Municipal (Secretarias)	Fundo DCA*	Fundo AS**	Orç. Federal***	Pessoas físicas	Pessoas jurídicas
Conselhos Tutelares	X	-	-	-	-	-
CAIA	-	-	X	-	X	-
Instituto Veredas	-	-	X	-	X	-
Casa da Mulher	X	-	-	-	-	-
Sasad	X	-	-	-	-	-
Vara da Infância e Juv.				X	-	-
Creas	-	-	X	-	-	-

*Fonte:* Instituições de atendimento às vítimas de violência sexual em Juiz de Fora; 2015;

\*Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

\*\*Fundo da Assistência Social

\*\*\*orçamento provido pela esfera federal/não soube informar recurso específico.

Por outro lado, a frente de prestação de serviços de atendimento propriamente dito – como serviços que atuam sobre as pessoas e sobre o dano relacionados à violência – é destinada às instituições privadas e apenas uma pública: CAIA e Instituto Veredas (privadas) e Sasad (pública). Além disso, a execução de serviços dos Creas é realizada através de uma instituição, até o momento presente considerada privada<sup>69</sup>, o que inclui a contratação dos profissionais que trabalham na instituição.

Com relação à natureza dos serviços, devemos observar que as instituições públicas, via de regra, realizam um tipo de acompanhamento das situações gerais da

<sup>69</sup> A Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) é uma instituição fundada em 1985, como sendo de natureza privada, e executa os serviços na área da assistência (Cras e Creas) em Juiz de Fora. Atualmente encontra-se em discussão a natureza da instituição (pública ou privada), em processo de judicialização.

violação e das famílias atendidas, caracterizando um serviço mais voltado a oferta de apoio ou orientação sócio-familiar. Neste caso, a única que não se enquadra no contexto descrito é o Sasad. Não obstante, as instituições privadas, através de convênios com fundos públicos e privados (pessoas físicas), assumem a responsabilidade da prestação de serviços de atendimentos clínicos psicológicos às crianças e adolescentes e suas famílias.

Quanto ao recebimento de recursos, consideramos curioso o fato de nenhuma das instituições entrevistadas receber recursos do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente. Mesmo aquelas privadas e conveniadas recebem recursos do fundo da Assistência. Destacamos que, se as instituições privadas são conveniadas, recebendo repasse para a prestação de serviços via recursos de fundos públicos por projetos aprovados, os atendimentos clínicos ou terapêuticos podem não ser contínuos, ou podem enfrentar riscos de extinção, em caso de não renovação. Neste caso, existiria somente uma instituição pública para cumprir esta finalidade, em todo o município, o Sasad.

Sob esta organização, a frente do *atendimento* à vítima se afirma enquanto direito social assegurado pelo Poder Público, geralmente, a partir da sua parceria com o setor privado. Com isto, corre-se o risco de que as ações públicas sejam as que executam ações de ordem da gestão da política, mas que não visam o atendimento dos usuários a longo prazo.

### **Público atendido**

Os usuários atendidos pelas instituições pesquisadas são caracterizados de acordo com o sexo, a faixa etária e a situação que leva à busca por atendimento. Esta última característica, optamos por conferir com os objetivos das instituições, para compreendermos o funcionamento da rede de atenção.

A instituição Casa da Mulher se destaca por não ser específica para o público infanto-juvenil, e por não atender a usuários de ambos os sexos. Não obstante a relevância dos serviços prestados pela instituição, incluindo nas situações de violência sexual contra crianças e adolescentes, a Casa da Mulher tem por objetivo o atendimento a mulheres em situação de violência doméstica, com foco na Lei Maria da Penha, como esclarecido na entrevista.

A condição de público-alvo não limitado à infância e juventude também se repete nos Creas, que atendem a diferentes tipos de usuários em situação de violação de direitos especificados na política de Assistência Social, como esclarecemos anteriormente. Por outro lado, a instituição atende a crianças e adolescentes, de ambos os sexos.

A Vara da Infância e Juventude, embora não destine atendimentos apenas ao público infanto-juvenil (como por exemplo, no Cadastro Nacional de Adoção), cumpre objetivos em matéria específica de interesse destes sujeitos, o que não interfere na identificação de seus objetivos.

O instituto Veredas, assim como o Serviço de Atenção à Saúde do Adolescente (Sasad), destina-se ao público de faixa etária acima dos 12 anos de idade. No entanto, ambas as instituições recebem os casos de violência sexual contra crianças, considerando a violação de direitos sofrida. Conforme as situações que levam a inserção dos usuários, o Veredas executa projetos no campo da saúde mental, e o Sasad não contém um recorte específico, senão os objetivos da área da saúde em geral (prevenção e assistência à saúde integral dos adolescentes), abrangendo situações e necessidades menos pontuais de seus usuários. O Centro de Acolhimento à Infância e Adolescência (CAIA) e os Conselhos Tutelares destinam atendimentos a crianças e adolescentes, com idade entre 0 e 18 anos, de ambos os sexos. No entanto, o CAIA destina-se as demandas na área da assistência social (risco, vulnerabilidade e situação de violação de direitos), e os Conselhos Tutelares, ao Sistema de Garantia de Direitos em geral.

Percebemos com a pesquisa uma fragmentação da prestação de serviços em relação ao público atendido por faixa etária, que são discriminados nas entrevistas. No entanto, as instituições esclarecem que os casos de violência sexual podem ser atendidos sem o critério de idade, por ser uma situação de violência. Assim, o panorama do público-alvo, de acordo com os objetivos das instituições, pode ser contemplado através do seguinte quadro:

Faixa etária do público atendido pelas instituições, 2015.

<b>Instituição</b>	Usuários de 0 a 18 anos	Usuários de 12 a 18 anos	Usuários acima de 16 anos
Conselhos Tutelares	X		

CAIA	X		
Instituto Veredas		X	
Casa da Mulher			X
Sasad		X	
Vara da Infância e Juv.	X		
Creas	X		X

*Fonte:* Instituições de atendimento às vítimas de violência sexual em Juiz de Fora; 2015

### **Capacidade de atendimento das instituições**

No que se refere à capacidade de atendimento, referentes ao número de usuários e a demanda mensal, podemos perceber que a limitação apenas ocorre nas instituições privadas. Conforme relatado nas entrevistas, as capacidades se dão:

**Creas:** Conforme demanda.

**Conselho Tutelar Norte:** Conforme demanda.

**Conselho Tutelar Leste:** Conforme demanda.

**Conselho Tutelar Sul/oeste:** Conforme demanda.

**CAIA:** 200 usuários por mês. Fila de espera de aproximadamente 60.

**Instituto Veredas:** 150 usuários.

**Casa da Mulher:** Conforme a demanda. Possui uma média de 300 atendimentos no total atualmente.

**Sasad:** Conforme a demanda.

**Vara da Infância e Juventude:** Conforme a demanda.

Embora os dados de não limitação das instituições públicas sejam aprazíveis, o fato delas não possuírem um número limitado de usuários por mês não significa que as dificuldades se façam ausentes, em especial, quando se considera o número de profissionais alocados para o atendimento das demandas.

Especificamente, a situação do conselho tutelar sul/oeste, com equipe incompleta, é um dos fatores que prejudica a capacidade e a qualidade dos serviços prestados.

Ademais, duas das instituições públicas relatam nas entrevistas o elevado número de demandas das quais ficam responsáveis, por conta do reduzido número de profissionais nas equipes. E a forma de contratação destes profissionais revela que poucos são os que dispõem de cargos efetivos, mas contratados, comissionados, conveniados, cedidos, ou até mesmo, voluntários.

Já as instituições privadas sofrem direta limitação, embora exerçam papel relevante na constituição do atendimento às vítimas de violência sexual. Ainda que os usuários que cheguem às instituições sob esta demanda não deixem de ser atendidos quando as procuram, pode-se dizer que é uma iniciativa própria das instituições receberem estes usuários, já que o repasse de recursos não altera em valor. A relação das contratações profissionais ocorrem, como usualmente no setor privado, de formas precarizadas, e com cargas horárias reduzidas.

### **Tempo Médio de Permanência dos Usuários**

Um outro fator que consideramos necessário ao entendimento da situação da política municipal é o tempo médio de permanência dos usuários, que nos permite uma melhor clareza da organização dos fluxos e da natureza dos serviços em cada instituição que compõe a rede socioassistencial.

Neste caso, o relato das entrevistas também nos permite perceber a influência da perspectiva dos profissionais sobre o atendimento ou serviço prestado. Existem aqueles que consideram a presença dos casos em arquivos de registros como permanência, e aqueles que consideram o atendimento estendido até o momento do recorte de faixa etária (quando o usuário completa 18 anos de idade). Assim, conforme relatam nas entrevistas, o tempo de permanência:

**Conselho Tutelar Norte:** Varia conforme o tipo de atendimento.

**Conselho Tutelar Leste:** É até completar os 18 anos, já que o registro fica arquivado na instituição.

**Conselho Tutelar Sul/oeste:** Depende do caso, de 15 minutos a 1 hora, mas alguns se prolongam por dias, pois costuma ser necessário um retorno.

**CAIA:** de 6 a 18 meses em média.

**Instituto Veredas:** De 10 a 12 meses em média.

**Casa da Mulher:** 2 horas em média.

**Sasad:** 6 meses em média.

**Vara da Infância e Juventude:** De acordo com a necessidade. Os acautelares variam de 6 a 12 meses.

**Creas:** Variável conforme a situação.

Além daquelas características que identificamos acima, existem as instituições que não estimam o tempo de permanência dos usuários.

Em suma, pode-se dizer que o tempo de permanência também se relaciona intimamente com o lugar ocupado pela instituição na atenção às vítimas: naturalmente, aquelas que são portas de entrada de notificação e denúncias possuem uma média menor de tempo de permanência. As que são ligadas ao atendimento, ou que realizam acompanhamentos que envolvam a emissão de relatórios, por exemplo, exigem um tempo médio mais estendido.

### **Critérios de Desligamento**

Com relação às formas de desvinculação dos usuários com os serviços prestados, identificamos que as instituições que compõem o eixo de atendimento, geralmente se posicionam quanto ao desligamento dos usuários atendidos através de avaliações mais complexas: o CAIA por meio de altas planejadas (avaliação dos psicólogos) ou alta administrativa (quando extrapola-se a capacidade de integração da instituição, nos casos em que os usuários ou a família não comparece, após as tentativas da instituição e dos Cras). O Instituto Veredas, por meio da avaliação do psicólogo de referência e da equipe, e o Sasad, nos casos de superação da violência (avaliação psicológica) ou quando o usuário opta por não continuar o tratamento, escolhendo não permanecer na instituição.



Os Creas operam os desligamentos, segundo a entrevistada, nos casos de superação da violência (avaliada pelos técnicos sociais), nos casos de avaliação das instituições da rede em que o usuário é atendido, pela mudança de endereço, e por meio da desvinculação das famílias. Neste caso, a instituição trabalha a tentativa de vinculação das famílias.

A Vara da Infância e Juventude realiza os desligamentos através de procedimentos como avaliação da equipe técnica, parecer da juíza e acompanhamento da rede. O desligamento se dá na medida em que a atuação do Poder Judiciário não é considerada necessária.

A instituição Casa da Mulher esclarece não operar o procedimento de desligamentos. Os usuários são atendidos pela instituição enquanto considerado necessário.

Por último, os Conselhos Tutelares apresentaram o procedimento de desligamento sendo formado pelo esgotamento de recursos (quando realizados os encaminhamentos necessários para a rede socioassistencial e para a Vara), quando os usuários completam 18 anos de idade, e quando há pareceres profissionais por parte das instituições de atendimento. Destacamos que os Conselhos Tutelares reafirmam a necessidade de comprometimento da família - entendendo que a interrupção ou não inserção dos usuários em tratamento é uma violação de direitos – e também das instituições da rede, em comunicar ao Conselho as situações em que as famílias não comparecem no atendimento/tratamento.

### **3.2.1- Dificuldades e Fragilidades percebidas e vivenciadas pelas instituições no lido com a violência sexual contra crianças e adolescentes**

Como último item de análise, a nossa pesquisa procurou conhecer as dificuldades e fragilidades que as instituições identificavam e vivenciavam no lido com a demanda da violência sexual. Nosso objetivo era estabelecer uma aproximação com as condições estruturais, ou extra institucionais postas na operacionalização dos serviços, capazes de prejudicar ou debilitar as ações realizadas ou a continuidade dos procedimentos de atenção às crianças, adolescentes e suas famílias.

Encontramos dificuldades em sistematizar as informações disponibilizadas, que envolviam situações e circunstâncias de diferentes tipos: de ordem profissional, de ordem interinstitucional, administrativa, política, e também, subjetivas.

Com relação ao fenômeno da violência sexual, as dificuldades e fragilidades percebidas envolviam o preconceito social acerca dessa problemática, especialmente por estar ligada a essas questões da sexualidade, no seio das famílias (ou das relações interpessoais), e do alcance do limite de intervenção na esfera privada destas relações. Conforme esclarecido em uma das entrevistas, uma das dificuldades:

*“É o preconceito social acerca dessa problemática, especialmente por estar ligada a essas questões da sexualidade, no seio das famílias né, nos próprios lares, onde as famílias estão expostas a enfrentar o próprio problema, isso é uma dificuldade a mais que a gente tem, tanto no que diz respeito à notificação quanto... eu acho que o próprio aspecto sócio jurídico, quanto do atendimento.”* (Informação verbal)

Em especial quando nas expressões do fenômeno como violência doméstica, os entrevistados revelaram a dificuldade em lidar com a família, ou de a família lidar com o problema.

Este aspecto nos remete à problematização teórica nos capítulos anteriores que já anunciava a complexidade da intervenção sobre uma violência que se dá nas relações interpessoais, e geralmente, sob a ordem do silêncio, do sigilo.

Outro aspecto interessante é o reconhecimento dos profissionais de que o número de usuários que procuram atendimento ou percorrem os caminhos na rede é muito menor do que a demanda recebida nas instituições. Em uma das entrevistas, relata-se que

*“Todos (os casos) que passam pelo PARBOS são encaminhados para o CTA, para fazer a imunização. Aí, se no mês ela atendeu 60 pessoas, a gente às vezes atendeu, dessas 60, somente 1, 2 ou 3... Então a gente vê que a demanda é muito maior. Às vezes, eles são orientados aqui, mas muitas vezes, eles não vêm, e eu não sei por qual motivo.”* (Informação verbal)

Assim, a instituição de atendimento recebe um número bem reduzido em relação à demanda que os serviços de saúde atendem, embora a instituição não deixe de atender nenhum dos casos que chegam a ela.

Em outro momento, os mesmos profissionais entrevistados associam a este fato a falta de credibilidade nas ações direcionadas à proteção das vítimas, e também a impunidade dos agressores. Na perspectiva dos profissionais, as famílias dos usuários

preferem proteger as crianças e adolescentes da divulgação da violência (na família e na comunidade onde moram, por exemplo), e manter o sigilo sobre os abusos, do que expô-las a uma série repetitiva de depoimentos a diversos profissionais, em diferentes instituições.

As dificuldades quanto à materialidade do fenômeno, ou a compreensão do mesmo como todo ato libidinoso que possa prejudicar uma criança ou adolescente e satisfazer a sexualidade de um adulto ou mais forte, também foram demarcadas como dificuldades. A violência sexual, de acordo com alguns dos entrevistados, é reduzida à questão do estupro, e as demais formas de suas manifestações são negligenciadas pelas famílias ou pelos próprios profissionais e instituições que sentem necessidade de uma prova material da ocorrência da violência.

Na interlocução da reprodução do fenômeno e da família, registra-se como dificuldade, por parte de alguns profissionais, a suposta negligência<sup>70</sup>, exercida por familiares que não comparecem nas instituições de atendimento ou tratamento, ou mesmo rompem com este último sem o parecer técnico de um profissional. Esta dificuldade é identificada por alguns entrevistados como uma ação extremamente prejudicial às crianças e adolescentes que sofreram a violência. Por outro lado, numa perspectiva conservadora, existem aqueles que identificaram as dificuldades com as famílias como uma “desestrutura” para sustentar as crianças e adolescentes, como famílias negligentes e incapazes e protege-las. De acordo com uma entrevistada:

*“Principais dificuldades? É... principalmente familiares, no sentido da negligência, é... todo tipo de negligência. A própria desestrutura familiar... a falta de ambiente familiar que possa sustentar aquele adolescente....*

*Dentro da família ou dentro do atendimento? “Não, na família. Mas conseqüentemente no atendimento também né, que tem os pais... é uma impossibilidade do responsável de sustentar o trabalho” (Informação verbal)*

No lido com a violência sexual, identifica-se ainda a falta de capacitação, preparo e suporte dos profissionais para receber e trabalhar com este tipo de demanda. Este aspecto é considerado algo prejudicial tanto aos usuários quanto aos profissionais, pelo fato de o fenômeno ser um tema muito delicado de lidar emocionalmente. Assim,

---

<sup>70</sup> Reforçamos que, em nossa perspectiva a negligência é o não fornecimento à criança ou adolescente daquilo que é essencial ao seu desenvolvimento sadio. São omissões como a privação de alimentos, medicamentos, ou ausência de proteção. Em nossa perspectiva, não necessariamente o descumprimento da indicação de tratamento por parte da família pode estar associado à negligência, mas a outros fatores de ordem objetiva, como a situação econômica, por exemplo.

as dificuldades são vivenciadas no âmbito do acolhimento das vítimas, da compreensão do fenômeno, e da promoção de ações seguras no direcionamento do trabalho. Salientamos ainda que, conforme as equipes profissionais das instituições, as situações de violência sexual são direcionadas a atendimentos mais abordados por profissionais da psicologia. São poucos os assistentes sociais que se encontram na rede de atenção às vítimas de violência sexual, o que nos leva a reflexão de que possivelmente a violência sexual é abordada por suas consequências psicológicas do que por seu aspecto social.

Diante dos aspectos trabalhados por diversos autores utilizados no referencial teórico, enfatizamos a necessidade de que as intervenções sobre os casos de violência sexual tem de ser, necessariamente, multiprofissional e intersetorial.

Dentre as questões relacionadas ao lido com a reprodução do fenômeno, existem ainda aqueles que assimilam a violência sexual, ou o aumento do número de demandas, às mudanças nas relações sociais na contemporaneidade. É a crença de que a ruptura do laço social seja uma das fragilidades, visto que os valores e as sustentações mínimas que compõem a sociedade perderam o seu valor, como a diferença geracional, a diferença sexual, e de lugares (sociais), foram perdidas.<sup>71</sup>

Com relação às questões de ordem estrutural e administrativas da política, as expressões de dificuldades e fragilidades no lido com o fenômeno foram identificadas através dos relatos de precária infraestrutura de algumas instituições (como os Conselhos Tutelares e o Conselho de Direitos), a própria quantidade de conselhos tutelares no município, insuficiente pelo expressivo número de habitantes, e o número reduzido de conselheiros na equipe de um dos Conselhos (sul/oeste). Além disso, os conselhos tutelares não conseguem acionar mais as famílias, usuários, ou outras instituições através do telefone celular, já que a única forma de ligação autorizada aos conselhos é a realização de chamadas entre números de telefones fixos.

Existem profissionais que consideram como dificuldade a ocorrência de negligências institucionais. Conforme esclarecem:

*“As vezes a própria instituição não atende porque a psicóloga não foi, ou está para uma conferência... A própria instituição muitas vezes é quem remarca (ou desmarca atendimentos), e as pessoas não tem essa informação de que tem que denunciar negligências institucionais. Tem o caso, por exemplo das creches. As*

---

<sup>71</sup> Embora não corroboramos com esta perspectiva, como evidenciamos em nosso referencial bibliográfico, optamos por não deixar de registrar a dificuldade relatada e creditada pelos profissionais entrevistados no lido com a reprodução do fenômeno.

*vezes a família faz o desligamento da criança, e só aparece a vaga aberta 2, 3 meses depois. Então os profissionais vão recebendo sem prestar o serviço. Eu nunca recebi um relatório que fala assim: “ eu tive 10 sessões, 8 foram desmarcadas por ausência de profissional...”, isso nunca! Seguramente, 70% das vezes que você liga para instituição a procura de um profissional qualificado, eles falam que ele está de licença, que está viajando... então esses CRAS aí são bonitos só no papel.”* (Informação verbal)

De acordo com essa perspectiva, são casos em que não são as famílias as responsáveis por prejudicar o atendimento aos usuários, mas os próprios profissionais e instituições da rede. Neste caso, aponta-se a falta de integrantes na equipe, ou a não comunicação – aos conselhos tutelares – quando as famílias não comparecem ou rompem os tratamentos, prejudicando a garantia de direitos das crianças e adolescentes.

São relatadas ainda, como relevantes dificuldades e fragilidades, a falta de profissionais capacitados para atender as demandas de violência sexual e a inexistência de um serviço específico para esta demanda:

*“Não existe um serviço específico né, nem profissionais qualificados, treinados para a escuta e para o atendimento a esse público, no caso dos encaminhamentos que se fazem necessários. Não se tem uma escuta específica, ou um local com escuta específica para atender a esse público. Eu acho que é uma falha aí na política social do município.[...] Então assim, um inquérito policial, ele tem que acontecer juntamente com (as outras ações) entendeu? E se tivesse esse Serviço aí que eu falei, por que, por exemplo, às vezes é uma adolescente, aí ela fala na Delegacia, ela fala aqui, quer dizer, quantas vezes ela vai ter que repetir? Ela é revitimizada. Se tivesse um serviço de escuta específico, ela falaria ali... você concorda? Ela não teria que repetir uma coisa tão dolorosa para vários profissionais.”* (Informação verbal)

Já em outra entrevista, uma perspectiva similar aponta que:

*“Atendimento na delegacia, porque pelo Estatuto, a criança e o adolescente tem primazia de atendimento, e lá eles só atendem por ordem de chegada. Então às vezes a gente chega com o caso lá, e como às vezes já tem lá 3,4,5 casos que chegaram primeiro, independente do caso eles vão atender primeiro aqueles casos e depois atender à criança. Essa prática ainda é a maior dificuldade que a gente encontra.”* (Informação verbal)

Neste sentido, é destacada a falta de Delegacia especializada para infância e juventude que possa contar com profissionais especializados para o atendimento destes

sujeitos e romper com a morosidade do sistema de justiça e de Segurança Pública nos casos de violação de direitos.

Quanto às relações interinstitucionais, entre os órgãos da rede de atenção, as dificuldades relatadas são inúmeras, abrangendo desde a omissão de alguns órgãos como a carência de profissionais, de instituições e de compreensão dos procedimentos necessários à atenção direcionada as vítimas de violência sexual.

Destacamos, contudo, as dificuldades com os procedimentos burocráticos nos caminhos e fluidez do processo de atendimento; a demanda significativa e o fluxo não bem definido na rede; a falta de capacitação, fiscalização das ações, e monitoramento; a não comunicação aos órgãos competentes nos casos de suspeita ou confirmação da violência sexual, conforme prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente; a organização de ações de formas isoladas ( a abertura de inquérito, como já vimos, é relatada como procedimento que não ocorre junto às ações e intervenções de outras instituições do SGD), e a falta de compreensão dos procedimentos fundamentais à proteção às vítimas (no caso, são exemplificados os procedimentos de atenção à saúde).

Destas, salientamos duas percepções que vão ao encontro do nosso objeto de estudo:

*“Eu acho que a dificuldade maior nossa é não ter um fluxo bem definido, dentro da rede. Uma percepção que eu tive, especialmente num último caso que nós atendemos aqui, e que eu acompanhei de forma, bastante perto, é que.. dependendo do circuito que a pessoa está ela vai fazer um caminho...não é, se ela vai para o HPS, se ela vai para a saúde, ou pela saúde, a saúde encaminha para o HPS, que depois vai encaminhar para a polícia, depois ela vai para o Conselho Tutelar e do Conselho Tutelar já vai encaminhado para a Vara da Infância, ... mas não tem um fluxo bem definido, tinha esse fluxo na época que tinha o PROCESCA. O PROCESCA, ele conseguia... isso foi na fundação do SUAS, mais ou menos em 2004, naquela época tinha o PROCESCA, era um programa da AMAC específico para essa problemática. Acho que a maior dificuldade que a gente enfrenta é essa. ”* (Informação verbal)

E numa outra instituição, salienta-se que:

*“Eu acho que o que falta mesmo no município é uma vontade política de combate, porque muitos falam, mas essa rede não consegue ser articulada. Então, vontade política, investimento, recurso, divulgação... montar projetos... trabalhar com a escola, com os pais. Por que, na hora que você consegue contratar mais profissionais, quando tem mais recursos, os cidadãos se sentem protegidos quando*

*tem um programa que funciona. Agora, caso contrário se desiste de falar, já que não vai acontecer nada mesmo.*

*Seria também no caso da responsabilização. Quantos processos são arquivados, também, não é? E em função de demora, de não conseguir provar, porque fica muito na fala da criança e do adolescente. E a fala do agressor não bate, às vezes não tem prova, e fica arquivado. Acaba que as pessoas se sentem desprotegidas mesmo, então é (falta de) vontade política. ” (Informação verbal)*

Por fim, as entrevistas denunciam uma série de fatores que contribuem para o enfraquecimento da política do município. Considera-se que a rede não consegue ser articulada, não só por falta de conhecimento, mas por condições estruturais das políticas sociais, como investimento, recursos, mobilização, construção de projetos que possam prevenir ou coibir a violência sexual, inserindo os diversos setores envolvidos, como a escola, as comunidades e as famílias. A falta de vontade política é identificada como fragilização que impede com que as crianças, adolescentes e famílias se sintam protegidos para realizar as denúncias ou prosseguir, de forma integral, com o atendimento aos sujeitos vitimizados.

Ao contrário, a organização das ações tal como está desenhada atualmente não tem condições de romper com o caráter sigiloso da reprodução da violência sexual, em especial, por conta da impunidade dos agressores.

Finalmente, reiteramos que as considerações sobre dificuldades e fragilidades percebidas não são únicas e por vezes contradizem ou confrontam umas às outras. Mas ainda assim, apresentam semelhanças capazes de enriquecer a percepção de que se tem do funcionamento na rede, e das dificuldades que necessitam ser trabalhadas para garantir a proteção à infância e juventude vitimizada pela violência sexual.

Os dados recolhidos foram de suma importância ao nosso entendimento sobre a política social de atenção aos sujeitos em situação de violência sexual em sua totalidade, somando aspectos conjunturais, específicos e particulares dos fluxos de defesa de direitos, atendimento e responsabilização, que trabalharemos em nossas considerações finais.

### **3.2.2 - Caminhos e descaminhos: os percursos percorridos pelas vítimas de violência sexual e suas famílias**

Neste item, nosso objetivo consiste em apreender e sistematizar as particularidades das instituições quanto aos trabalhos realizados, ao direcionamento e a articulação com as demais instituições da rede socioassistencial.

Para além dos dados trabalhados anteriormente, sobre os objetivos das instituições, objetivos frente a demanda da violência sexual e atividades realizadas, a operacionalização das instituições, em nosso campo de análise, envolve o *modus operandi* da rede em sua totalidade.

Como aspecto inicial, a forma de inserção dos usuários se dá pela via dos encaminhamentos ou da demanda espontânea – quando na notificação ou recebimento da denúncia. Porém, no emaranhado de relatos de encaminhamentos, não há possibilidade de saber, a menos que alguma das instituições obtenha este tipo de informação registrada, por onde o usuário e sua família iniciaram os caminhos do atendimento, quais foram as instituições que já acompanharam o caso, e quais são os passos e providências necessários e seguintes para a defesa, garantia ou proteção à vítima.

As portas de entrada da situação de violência sexual contra crianças e adolescentes são constituídas, no município, através dos Disques-Denúncia, dos Conselhos Tutelares (no caso, Leste e Sul/Oeste), da Casa da Mulher, e dos serviços de saúde (principalmente quando a violência deixa uma consequência ou sinal fisicamente perceptível), além da mencionada Secretaria de Educação. Nestes casos, a violação é denunciada por meio do apoio das instituições relacionadas diretamente com os direitos de crianças e adolescentes.

Por outro lado, a porta de entrada também pode ser estabelecida através dos equipamentos de segurança pública (polícia militar e polícia civil), principalmente através da polícia militar. Cabe ressaltar que este caminho, provavelmente é seguido com maior frequência pelas vítimas do sexo masculino, já que os casos de violência contra meninas são direcionados à Delegacia de Mulheres (no mesmo espaço da Casa da Mulher). Cumprida a etapa da notificação ou das denúncias, o caminho se estende a uma das etapas do atendimento ou responsabilização.



São raras as situações em que a queixa da violência sexual se apresenta sob a forma de demanda espontânea na etapa do atendimento. Conforme relatam as instituições que fornecem atendimento psicológico às vítimas (CAIA, Veredas e Sasad), os casos chegam majoritariamente através de encaminhamentos, e ocorrem algumas poucas situações em que a demanda sob a qual os usuários se inserem nas instituições são outras (agressividade, dificuldade de aprendizagem, questões de sexualidade), e através do acompanhamento psicológico desvela-se a violência sexual vivenciada.

De modo geral, podemos perceber que a porta de entrada não é uma etapa bem definida nas situações de violência sexual, e que o recebimento da demanda não garante a continuidade nos caminhos da rede de atenção às vítimas.

Focaremos aqui nos 3 fluxos elencados acima, a saber:

O *fluxo de atendimento*, caracterizado pela composição de profissionais e de instituições que exercem a intervenção dentro das condições existentes, é constituído em Juiz de Fora pelas instituições Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), Centro de Acolhimento à Infância e Adolescência (CAIA), Instituto Veredas – Centro de Referência para Adolescentes, e Serviço de Atenção à Saúde do Adolescente (Sasad), e de modo mais objetivo e menos específico pelos serviços do Parbos e do CTA.

Assim, esse fluxo é formado por instituições executoras de políticas sociais (basicamente, de saúde e assistência), que garantem a execução das políticas sociais através da prestação de serviços. Quanto à entrada dos usuários nestes serviços, através dos encaminhamentos, o caminho percorrido pelos usuários não é bem definido, podendo ser de outras instituições deste mesmo fluxo (como da saúde para os serviços da assistência social, entre os serviços da assistência, ou da assistência para a saúde), ou oriundos do fluxo de defesa de direitos (os Conselhos Tutelares e a Vara da Infância e Juventude, basicamente). Chamamos atenção para o fato de que, conforme vislumbramos dentre a apresentação das instituições, aquelas do fluxo do atendimento também alegam realizar encaminhamentos para os Conselhos Tutelares e/ou para a Vara da Infância e Juventude. A articulação quanto aos encaminhamentos, ou caminhos percorridos pelas vítimas e suas famílias, é complexa e possivelmente descontínua.

Já o *fluxo da responsabilização* é composto pela Delegacia de Mulheres, Vara da Infância e da Juventude (quando o agressor é adolescente), Ministério Público, e pelas

Polícias (Civil e Militar). Ao cumprir a responsabilização, têm como função responsabilizar judicialmente os autores de violações de direitos.

Cabe ainda salientar que, seja qual for a frente de atendimento ocupada, só é possível que ela concretize o seu objetivo, se houver, de fato, uma articulação dos fluxos de defesa de direitos, atendimento e responsabilização, já que eles se ocupam de uma mesma situação concreta, com todas as suas multideterminações e complexidade. Assim, adotando a demanda da violência sexual sob uma perspectiva isolada, ou sob uma frente de trabalho de determinada política (saúde, assistência, segurança pública), pode-se executar serviços, mas não contemplar os sujeitos envolvidos em sua totalidade. Caso contrário, os segmentos da política submetem o usuário e sua família a uma estrutura de ruptura, de fragmentação, e não garantem a resolubilidade da situação de violência sofrida e vivenciada.

O fato de não existir um registro, ou uma sistematização dos dados, interfere também no conhecimento da dimensão da violência sexual (quantos são os casos ocorridos em Juiz de Fora, na soma dos setores de políticas públicas), no acompanhamento dos usuários e suas famílias (quais procedimentos foram procurados ou iniciados, em qual aspecto ou eixo a demanda deve ser trabalhada), ou mesmo, se o usuário recebe um mesmo tipo de atendimento por mais de uma instituição.

Outro fator que interfere na operacionalização dos serviços é o não conhecimento sobre o lugar ocupado pelas instituições na prestação de serviços (defesa de direitos, atendimento, responsabilização). Com isto, os procedimentos e serviços prestados são realizados de forma descontínua e ainda pouco articulada.

Em nosso questionário, formulamos dois tipos de questões que pudessem orientar o entendimento da vinculação entre os serviços oferecidos pela rede: as instituições que encaminham, ou para as quais se encaminha, e as instituições com que se articula. No entanto, percebemos que a percepção de *articulação* era justamente, reduzido aos procedimentos de encaminhamento. A rede de atendimento à vítima de violência sexual não é percebida em sua totalidade, pelas instituições que a compõem, como serviços que se relacionam e complementam em rede, mas como uma série de serviços que se operam em paridade sem integração, de maneira linear.

Assim, através da aproximação empírica, foi possível perceber que os procedimentos realizados nas instituições ora se assemelham, se complementam, ou se desencontram.

As instituições mais referenciadas na rede, em termos de reconhecimento na atuação sobre as demandas de violência sexual são os Conselhos Tutelares, Creas, e Vara da Infância e Juventude. Estas aparecem em todas as respostas relacionadas a instituições que encaminham ou para onde se encaminha.

Os Conselhos Tutelares e as instituições vinculadas à atuação em saúde (Veredas e Sasad) foram os que identificaram os serviços destinados à prevenção e realização de exames das vítimas (Parbos e CTA), sendo que os Conselhos são os que apresentam esclarecimentos sobre os procedimentos e caminhos necessários à realização de exames médicos: encaminha-se aos equipamentos de segurança pública (polícia militar inicialmente, e polícia civil para abertura de inquéritos) para que o exame de corpo de delito seja realizado no Parbos. Com isto, os caminhos percorridos nesta área são delineados através do esclarecimento deste órgão.

Assim, o caminho percorrido, pelos usuários que chegam na rede através dos Conselhos Tutelares, dos serviços de saúde ou segurança, é delineado de forma que: o Registro de Eventos de Defesa Social (REDS) é realizado através da Polícia Militar, encaminhado à Polícia Civil, que abre inquérito, e encaminhado ao Parbos para realização de corpo de delito, sendo que uma das instâncias pode acionar os Conselhos Tutelares. Em qualquer destas etapas pode haver a interrupção do acompanhamento dos usuários, pela desistência ou pelo resultado negativo da investigação. Ou de acordo com o que pudemos perceber, os encaminhamentos para as instituições do eixo do atendimento podem, neste caso, ocorrer através do Parbos ou dos Conselhos Tutelares.

O Sasad identifica a articulação, através de encaminhamentos, para os serviços de saúde (CTA e Parbos) e para as Delegacias.

No caso da instituição Casa da Mulher, que conjuga em si os equipamentos de segurança pública, o caminho percorrido após a intervenção da polícia militar e da civil, ocorre com direcionamento para os Creas, Vara da Infância e Juventude, e Ministério Público. Este último é identificado por órgão em que as denúncias e encaminhamentos desempenham melhor efetividade. Considera-se que os Conselhos Tutelares do município são omissos, na medida em que quando a Casa o aciona, ele não se

compromete a atender os casos, julgando não ser atribuição ou não ser necessária a atuação do Conselho.

De fato, as entrevistas realizadas nos Conselhos relatam a consideração de que a atuação do Conselho só é necessária quando o agressor é um dos familiares da vítima, ou quando os familiares não seguem as orientações e encaminhamentos dos equipamentos da rede. Um dos conselheiros entrevistados esclarece que a violência sexual é crime previsto em Código Penal, e portanto, deve ser resolvida no âmbito da segurança pública, não necessariamente passando (por), ou exigindo intervenção, dos Conselhos Tutelares.

Os Creas, por sua vez, identificam que as instituições com as quais se articulam são mais representativas do que o recorte de rede utilizado. A perspectiva apresentada é de que o Creas se direciona não mais ao usuário, mas à família em situação de violação de direitos, sendo necessária uma intervenção sobre as possíveis causas da violação. As instituições indicadas como as quais se articula são: CAIA, Instituto Médico de Psicopedagogia (IMEPP), Veredas, Sasad, e os serviços de fortalecimento de vínculos. Estes últimos são identificados como Curumins, Casa do Pequeno Artista, Casa da Menina Artesã, PROMAD, Guarda Mirim, Associação Atlética Banco do Brasil (AABB) Comunidade, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), entre outros. Destes serviços, apenas quatro são para o atendimento das vítimas (CAIA, Veredas, Sasad e IMEPP). O restante são programas municipais executados por ou através de parcerias com a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), alguns, como esclarecemos em momento anterior, relacionados aos serviços de inserção no trabalho.

O CAIA e o Instituto Veredas destacam o Creas como a instituição com que mais se articulam e realizam parcerias. Além deste, o CAIA identifica articulação com os Cras, com o Parbos, Vara da Infância e Juventude, e com os Conselhos Tutelares, caso seja necessário. Já o Veredas, além dos órgãos já citados no caso do CAIA, identifica a Secretaria de Educação.

Por fim, a Vara da Infância e Juventude identifica a articulação com o Creas, com o CAIA e com o Instituto Veredas. Neste caso, é relatado em entrevista o modelo de atuação com que a instituição mais se identificava, o Serviço de Enfrentamento ao

Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que se operacionalizava no Creas e que fora extinto.

Assim, através das informações sistematizadas de acordo com as percepções referentes à articulação, reiteramos que, com exceção do caso saúde/segurança pública, não é possível compreender os caminhos percorridos pelas vítimas de violência sexual dentro a rede de atendimento. No entanto, é possível perceber que nestes caminhos, as relações (ou não relações) criadas pelos diversos segmentos da política de atendimento são isoladas, e se inscrevem sob um processo aberto, que pode comprometer a proteção dos usuários. Embora elas tenham conhecimento umas das outras, a articulação é fragilizada.

A atenção, que envolve as pessoas envolvidas na situação de violência sexual (pelo menos, a vítima e sua família), é fragmentada, e pode, inclusive, ser reduzida a procedimentos legais – que mais dizem respeito ao fenômeno da violência do que a atenção às vítimas – que não contemplam a complexidade da situação ou do fenômeno. Neste sentido, há uma inversão de valores, ou da lógica da proteção, já que as crianças, adolescentes e suas famílias aparecem nos processos de intervenção como objeto, em lugar de sujeitos. Esta concepção confronta nossa perspectiva sobre a atenção aos sujeitos em situação de violência, na medida em que se interliga a expressivos limites nas intervenções enquanto a proteção é isolada dos demais processos que envolvem as ações sobre o fenômeno, como a responsabilização do agressor, por exemplo.

Aliás, este fato nos levou a procurar, compreender e contemplar em nossa pesquisa, a concepção de violência sexual com que as ações eram executadas pelas instituições, na orientação ou direcionamento com a qual se identificavam. Em nosso entendimento, a perspectiva de que se tem do fenômeno é parte fundamental da construção de direcionamentos técnico-operativos de atuação, e com isso, interfere de forma direta na qualidade do serviço prestado pela rede.

A fim de compreender melhor as características e determinações que unem ou afastam as instituições com relação à concepção sobre a violência sexual, optamos por sistematizar as informações contidas nas respostas de acordo com aquilo em que mais se associam, e a complexidade envolvida nas concepções. Esta é também uma forma de resguardar o sigilo e o posicionamento ético na pesquisa, já que nosso objetivo está em conhecer a política social, e não de avaliar as intervenções profissionais.

As concepções da violência sexual não são únicas e trazem divergentes posicionamentos, contradições, impressões pessoais e também aqueles embasados em legislações, fatores que tocam naturalmente a complexidade do fenômeno. Devemos recordar que a violência sexual, por ser comumente uma violência do âmbito privado, das relações interpessoais, envolve uma série de fatores culturais, econômicos e sociais, envolvendo valores, concepções da infância e da adolescência, relações desiguais e hierárquicas, em uma gama de conceitos e perspectivas do campo das relações sociais.

Neste sentido, o fator de maior reprodução e identidade com o fenômeno foi a reconhecimento do fenômeno como uma situação de *constrangimento*. As concepções que se identificam com esta perspectiva a identificaram como “ato de constranger alguém (no caso, crianças e adolescentes) a exercer/ ser conivente/estar sujeitos a uma ação libidinoso”. Existem aquelas que vão além, considerando as ações de constrangimento como “ações forçadas, impositivas, ou não consentidas”.

Em algumas instituições, a concepção da violência sexual vem muito atrelada à lei, no sentido de representar, ao pé da letra, aquilo que a lei determina como sendo violência, o que acreditamos dificultar um pouco a percepção da violência levando-se em conta as questões subjetivas de dominação, de relação de poder e de gênero. A violência, conforme este ponto de vista, é associada a um *crime*.

*“Nós trabalhamos com a concepção do Código Penal. Para nós violência sexual é... por que assim, nós trabalhamos com base na legislação, seja a criança relatar um toque, ou seja um adolescente relatar um toque, ou que não seja um toque, mas o tipo de situação que ela é colocada em constrangimento... tudo que estiver ligado a algum tipo de constrangimento direto ou indireto, tudo isso a gente caracteriza como violência sexual e faz os encaminhamentos dentro do que é preceituado nessa condição.”* (Informação verbal)

Num mesmo sentido, uma outra entrevista dispõe que:

*“Dentro da violação de direitos da criança e adolescente, todas elas. Qualquer tipo de violência sexual, independente se for criança ou adolescente, independente de ter 5 anos, 10 anos, 17 anos... A partir do momento que for uma violência, até porque pela nova lei de crime sexuais, se a menina de 14 anos consentir, não se considera estupro, e sim talvez um abuso sexual. Mas é só mesmo o encaminhamento e o procedimento mais simples do que quando se trata de um estupro, o estupro é bem mais complicado o procedimento.”* (Informação verbal)

Existem concepções que identificam a violência sexual à todas as formas, ou manifestações, de abuso sexual, independentemente da idade e do consentimento das vítimas, na medida em que pode acarretar um dano psicológico a estas últimas.

As perspectivas que, no nosso entendimento, se relacionam a um ponto de partida do sujeito que sofre a violência sexual, dizem respeito aos danos desencadeados a partir da relação sexual. A subjetividade das vítimas é que cria a identidade da relação (física ou verbalmente sexual) como uma violência sexual, de acordo com que suscita danos, mágoas, e outras consequências psicológicas, que ultrapassem os limites da sexualidade dos sujeitos, a liberdade individual, o direito de proteção da infância. Citamos em exemplo:

*“(...) Fala violência, e eu vejo crime, mágoa. Ocorre sentimentos nisso, violação, transgressão... eu vejo assim. (Informação verbal)*

Em outra instituição, apresenta-se, nessa mesma direção, a perspectiva da violência sexual como:

*“Qualquer situação que constranja a criança, que provoca nela medo, exposição... que contribua que a criança tenha uma violação. ” (Informação verbal)*

Por último, relacionam-se também à violência sexual os pontos de vista que a associam com atos executados “contra a vontade” e que são “contra a lei”. Geralmente, atos agressivos ou impositivos que são discriminados em legislação como não permitidos.

Em suma, percebemos que as concepções de violência sexual apreendidas em nossa pesquisa, poderiam ser compreendidas a partir de três tipos de pontos-chave de análise:

- a) As concepções ligadas ao caráter objetivo do fenômeno, que apresentam a violência sexual como tipo de agressão, violência, como ato impositivo e fora da lei.
- b) As concepções ligadas à subjetividade das vítimas: violência sexual compreendida como algo que extrapole a sexualidade das vítimas, que cause mágoas e consequências psicológicas.
- c) E as concepções ligadas à percepção pessoal, relacionadas à cultura (conservadorismo) e ao senso comum: a violência sexual como resultado

momentâneo ou gradual de uma atração física; da sexualidade precoce que forma, concomitantemente, vítimas e agressores; ou consequência das relações sociais menos autoritárias na contemporaneidade.

Além disso, as percepções sobre o fenômeno, de acordo com o que pudemos compreender, variam conforme os sujeitos que a sofreram: existe uma diferença de compreensão do fenômeno quando se trata de crianças ou de adolescentes.

A perspectiva da reprodução da violência contra adolescentes perde o sentido da relação de poder, de imposição, por parte dos profissionais que lidam com estes sujeitos. Os adolescentes são geralmente considerados transgredidos, que aceitam manter as relações sexuais e depois se arrependem. Ou, em alguns casos, concordam em manter relações sexuais, mas quando os responsáveis descobrem, mentem que sofreram violência. Vejamos a citação abaixo:

*“A principal fragilidade é que muitas meninas... e não são poucas, são muitas, têm a primeira relação sexual com alguém, por curiosidade, por que elas estão com... não é, estão aí cheias de energia, e quando os pais descobrem, ou elas se sentem arrependidas... elas falam que foi estupro, ou que a pessoa fez à força. Então isso aí, é... 80% dos casos que chegam aqui de crianças, de jovens, são dessa forma. Então a gente trabalha com muito cuidado para não fazer injustiça.”* (Informação verbal)

Numa outra entrevista, a mesma perspectiva é apresentada, sob a consideração de que:

*“(...) Mas aqui, nós recebemos muitos adolescentes que permitem. Mas o abuso, não é por que foi pego à força... pode até ser pego à força, mas a maioria dos que a gente recebe aqui não é uma coisa forçada.”* (Informação verbal)

Destacamos ainda um dos relatos que descreve que: *“É diferente de uma criança ser pega a força ou um adolescente ser pego a força.”* (Informação verbal)

A violência sexual é identificada ainda, em uma das entrevistas, como uma questão presente dentro do contexto da adolescência, que não tem uma especificidade capaz de esclarecer os motivos de sua ocorrência. Em geral, os adolescentes não são vistos como agentes passivos nas situações de violação, ou submetidos às paixões e interesses de outrem, mas como sujeitos conscientes ou coniventes com as relações sexuais.

Já as crianças são consideradas vítimas num aspecto mais literal da palavra, são impostas à ação, são submetidas, ameaçadas, ou permitem a ocorrência da relação ou ato sexual, motivadas pelo afeto nutrido pelos agressores, que geralmente são próximos.



Diferente dos adolescentes, as crianças não têm a consciência do ato (libidinoso), que as provoque medo ou constrangimento, e também não têm expressões de sexualidade. São sacrificadas ou maltratadas conforme os interesses dos agressores. Não obstante, existem dentre as entrevistas concepções que podem relacionar-se a uma culpabilização:

*“Primeiro assim, uma coisa grave: menino e menina... Criança não tem que ficar nem no colo do pai, porque violência sexual vem de uma atração física. Não tem como falar que filho ou filha não excita pai ou irmão. As pessoas temem, porque 90% do abuso é de pessoa de confiança da criança, é pessoa que pega no colo, ninguém imagina, é pecado um pai ter atração pela filha. A atração sexual vem mais do momento, é a ocasião que aumenta isso, e o aumento do número de abuso vem exatamente do relaxamento das pessoas de não perceber isso. Eles estão tendo uma exposição a sexualidade muito precoce, isso forma tanto a vítima quanto o agressor.”* (Informação verbal)

*“Antigamente... você é nova, mas antigamente tinha esse cuidado. Quando alguém via a gente na rua, falava: “menino, o que você está fazendo na rua? Vou falar com seu pai que você está na rua!” E colocava o filho do outro pra dentro de casa. Hoje em dia, vai falar isso! As pessoas brigam, “o que você tem com isso?” e se os pais ficam sabendo ainda tiram satisfação com você, por que você está se metendo na vida dos filhos.”* (Informação verbal)

Com isso, conjecturamos que a rede de proteção seja mais incisiva conforme a impressão que se tem da vítima, e neste caso, as ações de enfrentamento sejam, com maior frequência, mobilizadas quando as vítimas são crianças do que quando adolescentes.

Além disso, existem aspectos fundamentais, no que tange às intervenções das instituições da rede de atenção, possibilitadas a partir da compreensão das concepções do fenômeno. Um deles é a redução do fenômeno como um crime, previsto em legislação. Quando a percepção do fenômeno é reduzida à objetividade do que está previsto em lei, as ações consideradas mais importantes se associam aos procedimentos legais do enfrentamento. Logo, alguns atores sociais, ou instituições, podem ser consideradas dispensáveis à atenção integral à vítima e sua família, e os procedimentos mais valorizados são os do âmbito da judicialização.

Por outro lado, quando o fenômeno da violência é desassociado de sua relação de poder, de hierarquia, a atuação sobre a estrutura psíquica dos sujeitos que a sofreram pode se revelar única ação necessária para compensar a situação.

Destarte, defendemos a necessidade de se trabalhar a complexidade do fenômeno em suas multideterminações, incluindo a condição cultural de sua reprodução, em detrimento de ações unilaterais que pretendam sanar suas expressões.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do estudo, a principal pretensão era conhecer e compreender os limites e as possibilidades postos nos caminhos percorridos pelas crianças, adolescentes e suas famílias na rede de atenção em Juiz de Fora, tendo como princípio a necessidade de ações e intervenções capazes de garantir e efetivar a proteção a estes sujeitos no contexto da violência sexual. E neste sentido, apoiamos na ideia das políticas sociais como o principal instrumento de garantia dos direitos e a afirmação dos pressupostos da cidadania infanto-juvenil.

Partíamos de uma hipótese inicial, devido a experiência profissional, de que os serviços prestados pela rede socioassistencial em Juiz de Fora eram insuficientes para dar conta dos danos frente a complexidade do fenômeno da violência sexual, e se traduziam em ações desarticuladas, e descontínuas. Era essa a realidade expressada pelos familiares com os quais nos deparamos no exercício profissional. O objetivo, portanto, foi o de mostrar as possíveis rupturas, fragilidades e desafios no processo de atendimento, e também as potencialidades da política quando na atenção à infância e juventude em situação de violência sexual, partindo da micro-realidade das instituições, até a totalidade da rede socioassistencial em Juiz de Fora.

Com a realização da pesquisa, confirmamos alguns pressupostos sobre a prestação de serviços, como a própria deficiência na articulação entre as instituições, mas também conhecemos determinações de caráter muito mais amplo do que os do ponto de vista do qual partíamos.

Num primeiro momento, as reflexões trazidas pelo referencial bibliográfico utilizado permitiram a compreensão de que a discussão sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes envolve uma série de tabus e aspectos culturais do senso comum, como preconceitos e visões simplistas que a associam a comportamentos individuais autogerados e/ou patológicos. Neste sentido, a desmistificação da violência sexual e o rompimento com paradigmas que estigmatizam os sujeitos envolvidos na sua

reprodução (as vítimas, os agressores, ou as famílias) se fazem medidas urgentes para a construção de ações coerentes com a defesa de direitos infanto-juvenis.

Identificamos em nossa pesquisa de campo que as concepções da violência sexual eram influenciadas, em alguns momentos, pelas impressões a respeito da sexualidade na sociedade contemporânea, e também pelas concepções de infância e juventude, e de famílias. No entanto, a violência sexual contra crianças e adolescentes além de não ser um fenômeno recente, não tem a ver com os sujeitos que a vivenciam, ou com o lócus de sua reprodução, mas com as relações de poder e dominação, conforme afirmamos no decorrer do nosso trabalho.

Nas situações descritas, através de uma relação extremamente contraditória, ao mesmo tempo em que a sexualidade é valorizada na sociedade contemporânea e expressamente relacionada ao poder, o conservadorismo moralizante, também presente na cultura, julga as suas manifestações particulares, estendendo suas regras à infância e juventude - que não deve ser responsabilizada pela violência sofrida.

Essas concepções associam a ocorrência da violência sexual ao desenvolvimento da sexualidade das crianças e principalmente dos jovens, que supostamente expressam desde muito cedo o interesse pela manutenção de relações sexuais. Este desenvolvimento da sexualidade também era considerado como fator individual e subjetivo, desconexo de um contexto cultural de objetualização dos corpos e subordinação do gênero feminino. As crianças e adolescentes são concebidas como sujeitos conscientes e coniventes com a violência, nestes casos.

Por isso, chamamos atenção para o fato de que a responsabilização das crianças ou adolescentes, além de ser injusta e prejudicial, pode constituir um desestímulo à continuidade do tratamento que se fizesse necessário por parte das famílias. Defendemos solidamente a perspectiva de que as crianças e adolescentes não devem ser culpabilizados (e revitimizados) pela violência sofrida, ainda que aparentemente tenham consentido a manutenção da relação. O adulto ou mais forte é o responsável nesta relação interpessoal, hierárquica e desigual, nas situações de violência sexual.

Reiteramos que, nem mesmo o mais sexualizado ou sedutor comportamento de uma criança ou adolescente pode justificar a violência sexual. Aliás, a concepção que responsabiliza o comportamento erotizado de crianças e adolescentes pode estar revestido de uma inversão entre causa/consequência. Ele pode ser, justamente, uma

consequência da violência sexual ao contrário do que preconizam as perspectivas anteriores. Essa última forma de compreensão da erotização precoce é também confirmada em alguns exemplos das instituições da rede de atenção em Juiz de Fora.

Um segundo aspecto de reflexão possibilitado pelo estudo, de maneira geral, é que existe uma tendência de culpabilização das famílias pela violência sofrida por crianças e adolescentes, e também pela não adesão aos tratamentos indicados. Concordamos que a família é o lócus primário de socialização, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades humanas. Porém, a maneira como o ambiente familiar se desenvolve é influenciada por fatores sociais, que incluem as relações de autoritarismo, de dominação e de conflitos sociais. Por isso, enfatizamos que a culpabilização das famílias é uma questão que necessita ser trabalhada, rompendo com perspectivas que confluem para a ideia deste isolamento da família do contexto social.

Sob a perspectiva com a qual nos identificamos, a violência é percebida como um fenômeno social, e deve ser reafirmada como um sistema complexo de relações historicamente construídas que carecem de iniciativas articuladas entre diferentes órgãos e instituições da política de atendimento à infância e juventude, atuando com celeridade e tendo por centralidade a proteção integral destes sujeitos.

Conforme percebemos nas duas etapas desta pesquisa (estudo bibliográfico e estudo de campo), nem sempre as ações de enfrentamento e intervenção são direcionadas de acordo com a complexidade da violência sexual. Nossa perspectiva é a de que não há como intervir sobre a violência sexual se não reconhecemos o fenômeno na totalidade das suas determinações. Defendemos, portanto, a necessidade de ampliar e aprofundar, na rede de atenção à infância e juventude vitimizada pela violência sexual em Juiz de Fora, o conhecimento sobre o fenômeno, contemplando a sua complexidade e suas particularidades. Estas ações podem ser instrumentalizadas através de campanhas de mobilização, e principalmente através de capacitações e qualificações profissionais para aqueles que se deparam com ela no exercício profissional.

Por outro lado, a superação do fenômeno da violência sexual não pode estar condicionada, tão somente, às ações das políticas sociais do Estado capitalista. Justificamos esta premissa com as considerações de Bolding (1981) a respeito da *violência estrutural* nos sistemas de dominação social. Segundo esta concepção, a mesma mitologia que inspira os homens violadores, inspira o modelo da mulher

submissa à violação. Esse aspecto cultural obstaculiza o desenvolvimento social saudável de cada homem e de cada mulher, posto que:

As mesmas estratégias de socialização que preparam os meninos para serem soldados e policiais dirigem também as mulheres a fazer seus papéis de mães, esposas e irmãs. O conceito de violência estrutural, que oferece um marco, a violência do comportamento, se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas da família quanto aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem a opressão de determinadas pessoas às quais se negam as vantagens da sociedade e as que estão mais vulneráveis que outras ao sofrimento e à morte. Essas estruturas determinam igualmente as práticas de socialização que levam os indivíduos a aceitar e ou a infligir sofrimento, segundo o papel que lhes corresponda. Este último aspecto da violência estrutural está relacionado conceitualmente com o fato de que a violência estrutural estabelece o limite culturalmente aceito da violência física em uma sociedade. [...] Além disso, a mulher deve estar sempre disposta, ainda que contra a sua vontade, a dar satisfação sexual ao homem. (BOLDING, 1981, p. 266-7).

A transformação da cultura e da educação em prol do desenvolvimento de uma sociabilidade que rompa com estes parâmetros de dominação, e desta forma, com as origens da reprodução da violência sexual, é, portanto, a principal estratégia de enfrentamento ao fenômeno.

Nos limites do Estado de Direito, no entanto, as políticas sociais podem contribuir para com a redução do impacto social da violência sexual contra crianças e adolescentes, e facultar a proteção social da qual necessitam/têm direito estes sujeitos.

Prezando pela prioridade absoluta da infância e juventude, na sociedade contemporânea, é preciso distinguir os danos causados por uma violência que traz a potencialidade de gerar traumas e consequências subjetivas. Como diz Guimarães Rosa: “Dor do corpo e dor da idéia marcam forte, tão forte como o todo amor e raiva de ódio.” Um Estado omissor corrobora com comportamentos que podem eternizar violações, não combatê-las, não reduzi-las, e não enfrentá-las.

A isto soma-se a necessidade do trabalho planejado e articulado entre as instituições da rede de atenção e o rompimento com a morosidade do fluxo de responsabilização dos agressores e do sistema de justiça, que embora sejam apontados como medidas centrais de enfrentamento da violência em âmbito formal, seguem na contramão da efetividade dos pressupostos pretendidos. A impunidade dos agressores é expressão do patriarcalismo e do machismo, trazendo sérias consequências para os vitimizados. Do mesmo modo, o deslocamento da responsabilidade de fornecer dados

que possam garantir a veracidade da violência<sup>72</sup> para as crianças e adolescentes que a vivenciaram é ato extremo de revitimização e de violação institucional dos direitos destes sujeitos.

Com isso, reforçamos a nossa perspectiva de proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes (trabalhados nos dois primeiros capítulos do trabalho) em acordo com os parâmetros legais de proteção à infância e juventude formalizados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Identificamos ainda, em consonância com o referencial bibliográfico, que existem determinações na política de atenção à infância e juventude em Juiz de Fora que dizem respeito à conjuntura de desmonte do Estado como núcleo de planejamento e condução das políticas públicas de garantia de direitos sociais, com a redução do orçamento público para cumprimento desta finalidade. Para efetivação dos pressupostos de proteção integral às crianças e adolescentes através das políticas sociais, é necessária uma dotação orçamentária coerente, com recursos públicos para condução de planejamentos, estratégias e ações. Com isso, os pressupostos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estão sujeitos a conjunturas políticas, econômicas, culturais e sociais que influenciam diretamente em sua materialização.

Além disso, a construção de ações em prol da cidadania infanto-juvenil, dentro do contexto de organização de políticas públicas, manifesta a ausência de integração entre os poderes e os níveis de governo, deixando lacunas e resultando num sistema de atuação e uma rede socioassistencial frágeis.

O referencial bibliográfico trabalhado no segundo capítulo, apontava a existência de ações e estratégias de intervenção sobre a violência sexual infanto-juvenil em âmbito nacional, estadual e municipal. Dentre elas, os Planos de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil, o serviço Sentinela e as políticas sociais, dentre as quais se destacava a de Assistência, tendo em vista os programas executados no âmbito da Proteção Social Especial. O próprio serviço Sentinela foi organizado no ano de 2000

---

<sup>72</sup> Em Juiz de Fora, ilustramos a situação com um caso que ganhou repercussão nas mídias sociais, onde um adolescente de 15 anos, escondendo-se em um armário, montou flagrante da violência sexual praticada por um tio contra sua irmã, de dez anos. Embora o caso já houvesse sido denunciado – o que não foi divulgado na mídia – os inquéritos e investigações necessitavam de provas para responsabilização do agressor. Este caso foi relatado em uma das entrevistas realizadas, porém, por necessidade de sigilo não foi exposto em nosso material.

para coordenar, no âmbito da assistência social, o processo de atendimento das crianças, dos adolescentes e famílias envolvidas com o evento da violência sexual.

Como o município de Juiz de Fora não contava com a implementação dos Creas até o ano de 2005, o Sentinela foi executado através do Programa de Combate à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes (PROCESCA). Além disso, no ano de 2005, Juiz de Fora contava com uma rede de apoio formada através do Protocolo de Intenções, formada por diversos órgãos, instituições e atores sociais relacionados à temática da infância e juventude. Contrastamos essas informações com a realidade atual que nos foi possível contemplar da política municipal, e confirmamos com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) que o município não dispõe de um Plano Municipal de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil. O Programa Sentinela, por sua vez, embora representasse um avanço na sistematização de ações sobre este tipo de violência, foi substituído pelo Serviço de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual Infanto-juvenil, e posteriormente, pelo PAEFI, sem que este último concentrasse as ações que o primeiro serviço se propunha a executar. O referido Protocolo de Intenções também foi extinto, o que representou um retrocesso na construção de ações sobre a violência sexual infanto-juvenil.

A problematização teórica do referido capítulo nos possibilitou a reflexão acerca de duas tendências na construção de políticas e ações de intervenção sobre a violência sexual: a de atribuir a resolubilidade da violência (1) ao processo de judicialização e responsabilização penal dos agressores, ou (2) à política de Assistência Social<sup>73</sup>, não obstante a realidade posta no recorte de nossa pesquisa não confirma o destaque destas tendências, já que em Juiz de Fora as ações no campo da assistência são reduzidas, e as ações de responsabilização dos agressores é descrita nas entrevistas como deficitária.

Ainda assim, defendemos que uma postura legalista não seria suficiente para conferir ao fenômeno a supressão de suas manifestações, assim como a existência de políticas sociais, por si só, não seriam medidas suficientes, embora possam contribuir com a sua redução.

---

<sup>73</sup> Com relação ao público infanto-juvenil, destacamos a Lei nº 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), especialmente em seus arts. 2º, incisos I e II e 23, par. único, inciso I; além do Decreto nº 5.085/2004, de 19/05/2004, que define as ações continuadas de assistência social, inclusive de combate à violência contra crianças e adolescentes.

Em relação à associação da violência sexual infanto-juvenil com os programas da política de Assistência, reconhecemos a existência de uma tendência predominante no sistema de proteção social brasileiro, e no pacto federativo, de a política de Assistência assumir demandas e responsabilidades de outras políticas e órgãos afetos (SILVEIRA, 2012). As ações de enfrentamento e atendimento aos mais diversos tipos de violações de direitos é relegada à esta política de que traz desafios diversos na sua consolidação.

A frente de intervenção com a qual se identifica a política de Assistência é, principalmente, a de atendimento. No entanto, o atendimento envolve, além das mudanças de condições objetivas que geram, mantém ou facilitam a reprodução de ameaças e práticas abusivas por parte dos agressores, as condições subjetivas para a superação da situação – o que não pode estar sustentado apenas nesta política social.

Além disso, a Assistência é uma política tencionada por uma disputa de hegemonia entre forças sociais, e não se configura como uma política homogênea, caracterizada por pleno consenso. Traz em si traços de um conservadorismo<sup>74</sup> comum às políticas sociais brasileiras no cenário contemporâneo. A própria história do Estado social brasileiro revela “o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais.” (SPOSATI, 2009, p. 14).

De acordo com o que vimos na pesquisa, a orientação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) irrompe reflexos não só dentre os arranjos próprios dos serviços prestados no âmbito de sua organização (no caso, dos Creas), mas também sob as instituições privadas que se orientam conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais (2009). Compreendemos que a padronização dos serviços na área da assistência é necessária, na medida em que corresponde a um vínculo ao orçamento público na oferta de serviços por instituições privadas, mas por outro lado, a própria manutenção dos serviços no campo privado se coloca como desafio à consolidação da Assistência como política pública de garantia de direitos sociais. Percebemos com a pesquisa que a padronização dos serviços socioassistenciais em Juiz de Fora acaba por generalizar as ações, que se adaptam aos conceitos da política de assistência de forma mecanizada.

---

<sup>74</sup> Conferir Behring e Boschetti, 2008. Iamamoto, 2012.



Já com relação aos serviços dos Creas em Juiz de Fora, reconhecemos o processo de organização ainda muito recente, assim como as próprias relações entre os serviços de atenção básica e os de atenção especial. No entanto, problematizamos alguns aspectos da organização dos serviços, que seguem uma orientação nacional e se estendem a toda a organização da Proteção Social Especial, de acordo com os dados recolhidos através da pesquisa.

Os profissionais da equipe técnica dos Creas não atuam segundo sua formação acadêmica, mas em funções generalizadas referentes às situações de violência. São caracterizados por “técnicos sociais” e fazem o acompanhamento dos usuários sem que para isso seja necessária uma avaliação se o profissional mais indicado para o atendimento, conforme a demanda, é um assistente social, um psicólogo, ou de outra área de atuação. Ou seja, ao se inserir no campo da prestação de serviços no âmbito dos Creas perde-se a perspectiva da natureza da formação acadêmica quanto as atribuições privativas e especificidades técnico-operativas de cada área de atuação, em lugar de um exercício generalizado de funções. Este aspecto, em nosso ponto de vista, traz grande perda na qualidade dos atendimentos, em especial, de vítimas de violência sexual, cuja intervenção requer uma ação determinada em cada campo de atuação profissional.

Observamos ainda que a partir da reorganização dos serviços dos Creas, os técnicos sociais devem atuar sobre todos os tipos de violação de direitos discriminados no PAEFI. Entretanto, esta nova operacionalização exige a promoção de capacitações e qualificação dos profissionais para a realização deste tipo de atendimento, que não se limitem a buscas de aperfeiçoamento por iniciativas pessoais dos profissionais. É de responsabilidade do poder público municipal promover ações de conhecimento relacionado às demandas cotidianas que os profissionais enfrentarão nas diferentes faces da violação de direitos, de também diferentes contextos e sujeitos. Reconhecemos nessa organização uma clara sobrecarga de atividades nas equipes de referência.

Por outro lado, as possibilidades de contribuições postas pela Assistência são capazes de fortalecer os serviços de forma bastante positiva. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) indica a forma de organização do atendimento às demandas sociais de forma a contemplar a metodologia de rede como estratégia garantidora do sistema, observando os princípios de integralidade, subsidiariedade e complementaridade. De acordo com esta perspectiva:

A rede não é a junção de entidades presentes no território; ela é a pulsação conjunta das respostas articuladas para enfrentamento das desigualdades sociais identificadas. É a constituição de uma estrutura orgânica, viva que articula o conjunto de respostas, com eficiência e eficácia, em torno dos problemas daquele território. Essa formulação exige um processo de gestão firme que seja constantemente monitorado e avaliado. (COUTO, 2009, p.215)

Por isso, defendemos a necessidade de que as atuações políticas sobre o fenômeno, nos limites da sociedade capitalista e do Estado de Direito, ultrapassem a retórica e o reconhecimento civil e político formais, para se consolidar numa realidade concreta, contemplado as políticas sociais necessárias à intervenção (saúde, educação, assistência, segurança pública, etc.), através da organização dos serviços em rede.

No que diz respeito às particularidades da atenção à crianças e adolescentes vitimizados pela violência sexual em Juiz de Fora, podemos dizer que o município conta com todos os equipamentos elencados no Sistema de Garantia de Direitos (SGD) previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente: Conselho Tutelar, Vara da Infância e Juventude, Ministério Público, Conselho Municipal de direitos da Criança e do Adolescente e uma rede socioassistencial que executa políticas sociais relacionadas à promoção de direitos destes sujeitos.

Por outro lado, alguns desajustes ainda minimizam a sua eficácia no que tange ao atendimento especializado à infância e juventude sob a demanda da violência sexual. Entre eles, a deficiência de indicadores que permitam compreensão das fragilidades e gargalos com relação a esta demanda. Esta carência inviabiliza a identificação dos problemas locais, assim como as necessidades de investimentos em estratégias que possam corrigir ou mesmo suprir as lacunas existentes.

Preliminarmente, tínhamos como um dos objetivos compreender a violência sexual em contraste com outros tipos de violações de direitos de crianças e adolescentes no município (como negligência, abandono, trabalho infantil, dentre outras), para discernir quão significativo era este tipo de violação em Juiz de Fora. Não obstante, sustentar esse panorama não era uma medida possível na totalidade da política de atenção, e nem mesmo das próprias instituições pesquisadas, devido a deficiência de dados sobre essa realidade. Com isso, não conseguimos alcançar uma clareza da problemática quanto aos impactos, os efeitos, ou a dimensão do fenômeno: quem são e

quantas são as crianças e adolescentes atingidos por essa violação, e quais as possibilidades de prevenção e enfrentamento?

Outro fator que cabe destacar é o de que não existia um registro que compilasse quais eram as instituições designadas ao atendimento à infância e juventude na situação da violência sexual, o que nos levou a optar pela técnica “bola de neve”, como descrevemos na apresentação da pesquisa de campo. Por isso a construção de nossa pesquisa partir da realidade das instituições da política de atenção. O panorama que foi possível contemplar da realidade desta política envolve, conforme mencionamos anteriormente, tanto contextos de gestão e organização municipal quanto os que extrapolam os limites da municipalização do atendimento.

O atendimento aos casos de violência sexual, que em nossa concepção requer programas robustos de serviços qualificados e articulados, em Juiz de Fora é bastante reduzido. É basicamente composto pelos serviços de saúde e de assistência, e mesmo assim, em pequena escala, sendo o tratamento psicológico o mais referenciado como uma necessidade percebida pelos profissionais da rede. No entanto, a nossa defesa é por estratégias que envolvam um cenário mais amplo, que não se resume, apenas, aos tratamentos das vítimas e familiares através da abordagem da psicologia.

Da política de atenção em Juiz de Fora, podemos identificar, como sugere o título do trabalho, perspectivas e desafios na atenção à crianças e adolescentes vitimizados pela violência sexual. Dentre as perspectivas, destacamos que é possível o desenvolvimento de alternativas e estratégias capazes de fortalecer as ações em curso com o que os recursos que a rede dispõe atualmente. Nas instituições entrevistadas, deparamos com alguns profissionais que apresentavam apontamentos de essencial contribuição à proteção e defesa de direitos infanto-juvenis.

No horizonte de ações de fortalecimento da rede de atenção, a retomada do Protocolo de Intenções, mobilizando as entidades a desenvolver o trabalho em parceria, selando o compromisso de atuar no combate à violência sexual de crianças e adolescentes, definindo coletivamente ações e competências específicas de cada setor ou segmento pode constituir uma medida de considerável impacto.

Além disso, a realização de reuniões mensais e de estudos bibliográficos que abordavam a temática, como na época do PROCESCA, pode contribuir para a operacionalização dos serviços dentro de uma concepção confluyente da violência sexual, facultando o desenvolvimento de intervenções capazes de alcançar a complexidade da violência

sexual, e de manter o compromisso ético e protetivo para com a infância e juventude. Esta medida, além de tornar viável a atuação confluyente na rede, poderia contribuir para que os profissionais se sentissem mais seguros e menos sobrecarregados em suas funções.

Assim, abrangendo os fatores de risco e de proteção da rede, é preciso romper com as atuações isoladas e desarticuladas, assim como a falha no acompanhamento e fiscalização das ações desenvolvidas.

Quanto aos desafios encontrados nos processos de atendimento, destacamos inicialmente que na configuração atual os caminhos percorridos pelas famílias e usuários não descrevem uma trajetória elaborada, senão uma série de etapas que podem ser interrompidas sem que necessariamente os serviços de inclusão e mediação de serviços (como os Creas e os Conselhos Tutelares) tomem conhecimento. São demarcados por processos descontínuos, não complementares, fragmentados, onde cada instituição atua sobre as circunstâncias objetivas.

Os encaminhamentos, via de regra, não são vistos como uma etapa de atendimento, mas como procedimentos burocráticos ou formais, que podem acontecer em círculo: dos conselhos tutelares para a rede de serviços, e da rede de serviços para os Conselhos Tutelares. Em nosso ponto de vista, a prática de ações e intervenções desarticuladas entre as instituições da rede podem desencadear uma traumatização secundária nos sujeitos que vivenciaram a violência, ou, como defendido por alguns autores, a chamada “revitimização”.

Consideramos prejudicial tanto a ausência de uma instituição específica para este tipo de atendimento, quanto o reduzido número de instituições e serviços ofertados para cumprir esta finalidade no município. Os usuários que residem nas áreas rurais ou mais afastadas do centro urbano são os mais fragilizados na proteção.

Outro aspecto fundamental a ser trabalhado na política municipal é a realização de estudos sobre a realidade do fenômeno em Juiz de Fora, visto que não há como identificar as prioridades, planejar ações ou intervir sobre uma realidade sem dados que possam esclarecer as necessidades, fragilidades, lacunas ou omissões. Com isso, o potencial de intervenção das políticas sociais é reduzido, precarizando a infra-estrutura da proteção e limitando as intervenções em ações superficiais sobre as manifestações da violência sexual. O diagnóstico e a sistematização de dados sobre a violência sexual infanto-juvenil poderão conduzir a identificação de fatores de desproteção e

revitimização nos fluxos da atenção às vítimas e suas famílias (defesa de direitos, atendimento e responsabilização), além da operacionalização dos serviços e do planejamento de estratégias de enfrentamento.

Defendemos também como proposta de intervenção a realização de um cadastro único que reúna informações sobre as famílias de crianças e adolescentes em situações de violência doméstica (incluindo a violência sexual), resguardado o sigilo das informações, de modo a reunir as instituições e serviços que foram acionados, os que estão em atendimento, e aqueles que podem/necessitam auxiliar e intervir nas situações. Esta medida preza, basicamente, pela comunicação e articulação entre os serviços, de modo a prevenir ações descontínuas e interruptas, além da duplicação de esforços. Neste sentido, devemos estreitar a distância entre as ações de proteção, de defesa de direitos, de atendimento e de responsabilização, que podem ser formuladas e exercidas de forma conjunta e simultânea.

Retomando os aspectos que caracterizam fragilidades na política municipal, destacamos como imprescindível a aproximação entre as instituições e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Esta medida é subsídio para efetivar a elaboração, articulação, avaliação e acompanhamento dos serviços prestados nas políticas públicas direcionadas às vítimas de violência sexual.

É preciso também investir em estratégias de fortalecimento do CMDCA para assegurar a sua autonomia. Vale destacar a situação atual do Conselho de direitos que, num processo que se pode considerar de sucateamento, está desde o ano de 2013 sem a equipe técnica responsável pelo apoio, realização das fiscalizações e inscrições de entidades. Em nosso entendimento, esta situação fere as possibilidades da própria legitimidade do CMDCA como órgão autônomo, propositivo e deliberativo, e prejudica de modo geral a política de atendimento a crianças e adolescentes no município.

Neste mesmo sentido, é fundamental o fortalecimento dos conselhos tutelares, e a complementação daquele que se encontra com equipe incompleta (sul/oeste).

Outro fator relevante no contexto geral da política de atenção às vítimas de violência sexual em Juiz de Fora é a necessidade de romper com perspectivas e ações que coloquem as crianças, adolescentes e suas famílias desprotegidas, ou inseguras para denunciar a violência sofrida. Destacamos o fato de a Delegacia de Mulheres oferecer serviços a meninas em situação de violência, mas não aos meninos, que apenas podem

utilizar do serviço se as mães também forem vítimas de violência. Esta condicionalidade é, em nosso entendimento, uma violação institucional de direitos de crianças e adolescentes, embora discordemos que o atendimento a crianças e jovens do sexo masculino em uma Delegacia de Mulheres fosse a medida ideal. Julgamos conveniente, com isso, a necessidade de um espaço de segurança pública que possa ofertar serviços à infância e juventude garantindo a prioridade absoluta destes sujeitos, como, talvez, uma delegacia especializada. O aspecto do atendimento nas delegacias foi apontado em algumas entrevistas como fator de fragilização da política, já que as crianças e jovens que sofreram violência devem aguardar atendimento por ordem de chegada nas delegacias atualmente.

Destacamos ainda que no campo de atuação dos diversos órgãos e instituições da política de atenção à crianças e adolescentes vitimizados pela violência sexual existe a necessidade de romper com algumas prerrogativas prejudiciais à qualidade dos serviços. Estas compreendem tanto o processo de defesa de direitos, quanto do atendimento e responsabilização nos caminhos percorridos pelas vítimas e suas famílias.

Por fim, percebemos que um dos aspectos que traz maior necessidade de problematização, para além daquilo que propomos pesquisar, é o da perspectiva de *proteção à infância e juventude*. Em todo o processo de construção da pesquisa, este aspecto se consolidou como norteador das ações, da política, das intervenções profissionais, nos processos de atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência sexual, deixando o desafio de compreender que a nossa proposta estaria incompleta em seus objetivos se esta questão não fosse contemplada.

A ideia de cidadania da infância e juventude, para além de consagrar uma conquista legal razoavelmente recente – desde a Constituição de 1988 –, não é uma concepção hegemônica. A tradição da negação de direitos, do autoritarismo, do disciplinamento e da coerção sobre estes sujeitos se faz ainda muito presente nas forças políticas, ainda que indiretamente, através de discursos e práticas sociais e culturais. É claro que estas perspectivas demonstram forte teor das dimensões de classe, gênero, etnia e geração.

De todo modo, é uma sociedade que não reconhece a responsabilidade de sócio-educar e de proteger as crianças e os jovens, concebendo-os como sujeitos plenamente conscientes de seus atos, das suas escolhas e das situações que vivenciam, até mesmo quando estas situações envolvem violência.

O ideal de proteção à infância e juventude desenvolvido pelos movimentos sociais da década de 1980, quando na construção de novas formas de organização do Estado e de legislações protetivas de direitos humanos e sociais, vê-se colocado em xeque pelo conservadorismo, numa cultura profundamente individualista e autoritária. A defesa do ideal de proteção integral à infância e juventude é, portanto, o principal desafio a ser concretizado nas ações e políticas sociais.

Por isso defendemos, mais do que o avanço na política de atendimento às vítimas de violência sexual, que o debate da proteção e das políticas sociais direcionadas ao público infanto-juvenil deve ser fortalecido. É nessa perspectiva, portanto, que o trabalho reafirma a necessidade de os campos da afirmação de direitos serem potencializados dentro o Estado capitalista.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADESSE, Leila. SOUZA, Cecília de Mello e. **Violência Sexual no Brasil: perspectivas e desafios**. Secretaria Especial de Políticas para as mulheres. Brasília, 2005.

AMORIM, S. M. F.; KOSHIMA, K.; XAVIER, S. **Atendimento a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual**. In. Caderno de textos PAIR; Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS): 2009.

ARAÚJO, C.F.B.; BRITO, J.F.; DIAS, M. S.; MEDEIROS, S.R. **Abuso e Exploração Sexual contra crianças e adolescentes: um estudo sobre o PROCESCA no município de Juiz de Fora**. Trabalho de conclusão de curso: UFJF, 2007.

ASSIS, S.G., **Crescer sem violência: um desafio para a educadores**. Centro Latino-americano de estudos de violência e saúde da ENSP/ Fiocruz. – Rio de Janeiro: CLAVES Jorge Carelli, 1997.

AZAMBUJA, M.R.F. A Interdisciplinaridade e o conteúdo dos laudos: instrumentos para a garantia de proteção da criança vítima de violência sexual. In. **Violência Sexual e escuta judicial de crianças e adolescentes: a proteção de direitos segundo especialistas**. – São Paulo: AASPTJ – SP – Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: CRESS – SP. 9º Região – Conselho Regional de Serviço Social do Estado de São Paulo, 2012. Vários autores.

\_\_\_\_\_. **Violência sexual intrafamiliar: é possível proteger a criança?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, 181p.

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. A. **Pele de Asno não é só História: Um Estudo Sobre a Vitimização Sexual de Crianças e Adolescentes em Família**. São Paulo: Roca, 1988.

BARROCO, M. L. S. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. – 8. ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

BARRETO, A. C. J. **O lugar dos negros pobres na cidade: estudo na área de risco no bairro Dom Bosco**. Juiz de Fora: Libertas, v. 10, nº 2. P. 188-215, jul/dez. 2010.

BEHRING Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In BEHRING, E. e TENÓRIO DE ALMEIDA, M. H. (orgs.) **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008.

\_\_\_\_\_. E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. Ed. 7. São Paulo: Cortez, 2010. (biblioteca básica do Serviço Social; v.2).



BOLDING, E. Las mujeres y la violencia social. In: **Organização das nações unidas para a educação, a ciência e a cultura. La violencia y sus causas**. Paris, 1981.p. 265-279. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000430/043086so.pdf>

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. / Marcos Antônio Oliveira Fernandes, organização; [Anne Joyce Angher, coordenação]. – 16. Ed. São Paulo: Rideel, 2010. – (Coleção de leis Rideel. Série compacta).

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil**. 3 ed. Brasília: SEDH/DCA, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. Departamento de Assistência e Promoção à Saúde. Coordenação Materno-Infantil. Serviço de Assistência à Saúde do Adolescente. **Violência Contra a Criança e o Adolescente. Proposta Preliminar de Prevenção e Assistência à Violência Doméstica** – Brasília; Ministério da Saúde, 1993. 24p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Pragmáticas Estratégicas. **Aspectos jurídicos do atendimento às vítimas de violência sexual: perguntas e respostas para profissionais de saúde** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Pragmáticas Estratégicas. – 2. ed. atual. e ampl. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Viva: instrutivo de notificação de violência doméstica, sexual e outras violências** / Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Departamento da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto- Juvenil**. 3 ed. Brasília: SEDH/DCA, 2002.

CASTEL, R. **A Metamorfose da Questão Social: uma crônica do salário**, Petrópolis: Vozes, 1998.

CERQUEIRA, D.; COELHO, D.S.C. **Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da saúde (versão preliminar)** - Nota técnica. Brasília, DF: IPEA, março de 2014, 30p.

CHAUÍ, M. **Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. (História do povo brasileiro).

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Resolução CFESS 554/2009. Dispõe sobre o não reconhecimento da inquirição das vítimas crianças e adolescentes no

processo judicial, sob a Metodologia do Depoimento Sem Dano/DSD, como sendo atribuição ou competência do profissional assistente social. Brasília: CFESS, 2009.

COUTO, B. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

DRAIBE, Sônia. M. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social.** Tempo Social, 15(2), pp. 64-101, nov. 2003.

\_\_\_\_\_. **As políticas sociais e o neoliberalismo**". *In: Revista USP, São Paulo, n.º. 17.* (1993)

ENGELS. **A origem da família, do Estado e da propriedade privada.** 9. ed. trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FALEIROS, Eva T. S. A exploração sexual comercial de crianças e de adolescentes no mercado do sexo. *In: A exploração sexual de crianças e de adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisas e intervenções psicossociais.* Goiás: Editora da Universidade Católica de Goiânia, 2004.

\_\_\_\_\_. **Repensando os Conceitos de Violência, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e de Adolescentes.** MJ/DCA/UNICEF/VISÃO MUNDIAL/CECRIA: Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_, (org.) **Circuito e curto-circuitos: atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes no Distrito Federal.** São Paulo: Veras, 2001.

FALEIROS, Vicente de Paula. Redes de exploração e abuso sexual e redes de proteção. *In: Caderno de Comunicações. IX Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais.* Goiânia – GO, 1998.

\_\_\_\_\_. (cord.) **Fundamentos e Políticas Contra a Exploração e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes.** Relatório de Estudo. Ministério da Justiça/CECRIA: Brasília, 1997.

FÁVERO, Eunice Teresinha. **Serviço Social e proteção de direitos de crianças vítimas de violência sexual.** *In: Violência Sexual e escuta judicial de crianças e adolescentes: a proteção de direitos segundo especialistas.* – São Paulo: AASPTJ – SP – Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: CRESS – SP. 9º Região – Conselho Regional de Serviço Social do Estado de São Paulo, 2012. Vários autores.

FOUCAULT, M. **História da Sexualidade 2 – o uso dos prazeres.** Tradução de Maria Thereza da costa Albuquerque, revisão técnica de José Augusto Guilhon de Albuquerque. (Biblioteca de Filosofia e História das ciências; v. n.º 15). Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984.

IAMAMOTO, M. V. “Questão Social, Família e Juventude: Desafios do Trabalho do Assistente Social na Área Sóciojurídica”. São Paulo: Cortez, 2004. In. **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. Mione Apolinário Sales, Mauricio Castro de Matos, Maria Cristina Leal (org.) 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, M. e CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico - metodológica**. São Paulo, Cortez; [Lima, Peru]; CELATS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social** – 7º.ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. **Questão Social no Capitalismo. Temporalis**, Brasília (DF), ano 2, n. 3, p.9-32, jul./dez. 2001.

IANNI, O. **O Pensamento Social no Brasil**. São Paulo: EDUSC, 2004.

IBGE. **Prefeitura de Juiz de Fora – 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/default.shtm>. Acesso: maio de 2015.

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). **Políticas Públicas – Coletânea. Volume 1. Como chega a hora de uma ideia** (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246).

LEAL, Maria Lúcia Pinto. **Violência Intra-familiar: um estudo preliminar. In Indicadores de Violência Intra- Familiar e Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. CECRIA - Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes**. Brasília, 1997.

MARTINS FERREIRA, Frederico Poley. **Crianças e adolescentes em abrigos: uma regionalização para Minas Gerais**. In Revista Serviço Social & Sociedade. n. 117 São Paulo jan./mar. 2014

MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Família e Políticas Sociais. In: Política Social no Capitalismo – Tendências Contemporâneas**. Universidade de Brasília. Mimeo, 2009.

NETTO, J. P. **Capitalismo e barbárie contemporânea**. Argumentum, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Antônio Carlos de. **Abuso sexual intrafamiliar de crianças e a família como totalidade**. In. O Social em Questão - Ano XV - nº 28. Rio de Janeiro: PUC, 2012.

OLIVEIRA, Íris M. **Cultura política, direitos e política social. In Política Social no Capitalismo – Tendências Contemporâneas.** Universidade de Brasília. Mimeo., 2009.

OLIVEIRA, Luiza Alexandra de. SOUZA, Rozana Aparecida. **As Políticas de Atendimento à Criança e ao Adolescente Vítima de Abuso Sexual no Município de Juiz de Fora.** Trabalho de Conclusão de Curso. UFJF: 1999, Juiz de Fora – MG.

PASTORINI – GALIZIA **A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. Revista Praia Vermelha.** Rio Janeiro (RJ), n. 14-15, p.72-103, 2007.

PEREIRA, Potyara A. **Discussões Conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In Política Social no Capitalismo – Tendências Contemporâneas.** Universidade de Brasília. Mimeo., 2009.

PETINELLI, Viviane. **As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010).** *Opin. Publica* [online]. 2011, vol.17, n.1, pp. 228-250.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** – Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia.** São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

SAFFIOTI, H. I. B. **Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero.** cadernos pagu (16) 2001: pp.115-136. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n16/n16a07.pdf> . Acesso em: julho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Gênero, Patriarcado, violência.** / - São Paulo: Editora Abramo, 2004. – (Coleção Brasil Urgente).

\_\_\_\_\_. **No Fio da navalha: Violência contra crianças e adolescentes no Brasil atual. In. Quem mandou nascer mulher? Estudo Sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil.** Rio de Janeiro: Record/Rosa dos Tempos, 1997.

São Paulo (Cidade). **Secretaria da Saúde. Caderno de violência doméstica e sexual contra crianças e adolescentes. Coordenação de Desenvolvimento de Programas e Políticas de Saúde - CODEPPS.** São Paulo: SMS, 2007.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. **O Estatuto da Criança e do adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades.** In: revista quadrimestral de Serviço Social e Sociedade. Criança e adolescente. Ano XXVII n.83, Ed. Especial, set/2005.

SILVEIRA, J.I. Atendimento “não-revitimizante” no CREAS: anotações sobre o desvio de finalidade e a recomposição de direitos. In: **Violência sexual e escuta judicial de**

**crianças e adolescentes: a proteção de direitos segundo especialistas.** São Paulo: AASPTJ – SP – Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: Conselho Regional de Serviço Social do Estado de São Paulo - CRESS – SP – 9ª região, 2012. Vários autores.

SOUZA FILHO, R. **Política Social no Brasil: notas e críticas a partir da teoria marxista da dependência.** In. CRESS – MG. Revista Conexões Gerais: 2º semestre/2014.

SPOSATI, A. “**Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**”. In Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

TEIXEIRA, Sonia. **O desafio da gestão das redes de políticas.** in VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

TEIXEIRA, Lumena Celi – O Outro Lado do Espelho – A exploração sexual sob o olhar de adolescentes prostituídas. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social, PUC, SP, 2001.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1992.

## SITES PESQUISADOS

AMAC. Disponível em: <<http://www.amac.org.br/>>. Acesso em junho 2015.

Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/home/index.html>>. Acesso em maio de 2014.

Câmara Municipal de Juiz de Fora. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/>> Acesso em maio de 2015.

IMEPP. Disponível em: <<http://www.imepp.org.br/>>. Acesso em junho de 2015.

Prefeitura de Juiz de Fora/sistema de legislação. Disponível em: <<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/>> Acesso em julho de 2014.

Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Disponível em: <[www.tjmg.jus.br](http://www.tjmg.jus.br)>. Acesso em 29/07/2015.

## APÊNDICE

### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

#### Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada

Apresentação da pesquisadora, da pesquisa e dos objetivos da entrevista.

DATA: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_. Tempo de duração: \_\_\_\_\_

Profissional entrevistado: \_\_\_\_\_

#### I. Identificação:

1- Nome da instituição: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2- Endereço completo: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3- Região: ( ) Norte ( ) Sul ( ) Leste ( ) Oeste ( ) Centro ( ) Sudeste

( ) Noroeste ( ) Nordeste

4- Horário de funcionamento: \_\_\_\_\_

5- Data de fundação: \_\_\_\_\_

6- A entidade tem inscrição no ( ) CMDCA ( ) CMAS

7- Público atendido:

Faixa etária: \_\_\_\_\_ Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino ( ) Ambos

8- O imóvel utilizado pela instituição é:

( ) Público ( ) privado

9- Qual a condição do imóvel utilizado: ( ) próprio ( ) alugado ( ) cedido ( ) permuta

( ) outro: \_\_\_\_\_

10- Qual a prioridade de atendimento da instituição?

---

---

## II. Financiamento

11- Razão Social: ( ) Pública ( ) Privada

12- Forma de financiamento e sustentação, por ordem de volume de recursos do maior para o menor:

( ) Fundo público ( ) Recursos privados ( ) Contribuição dos usuários ( ) Todas as formas citadas ( ) Outro (s): \_\_\_\_\_

---

13- Se fundo público, qual:

( ) Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente

( ) Fundo Nacional de Assistência Social

( ) Outro: \_\_\_\_\_.

14- Se fundo privado, qual:

( ) Empresas privadas ( ) ONGs nacionais

( ) ONGs internacionais ( ) Pessoas físicas

( ) Outro (s): \_\_\_\_\_.

## III. Equipe

15- Caracterização da equipe

Cargo/Função	Quantidade	Escolaridade	Vínculo de trabalho	Área da profissão	Carga horária semanal

**Para o campo escolaridade usar os códigos: Para o campo vínculo de trabalho usar os códigos:**

**FC**–Fundamental completo

**V** – Voluntários

**FI** – Fundamental incompleto

**CP** – Contratado para prestação de serviços

**MC** – Médio Completo

**RF** – Registro Formal: **RF1** Celetista

**MI** – Médio Incompleto

**RF2** Estatutário

**SC** – Superior Completo

**E** – Estagiário.

**SI** **SI** – Superior Incompleto

16- Número de voluntários e funcionários que atuam na equipe da instituição:

Número de funcionários: \_\_\_\_\_.

Número de voluntários: \_\_\_\_\_.

Número de estagiários: \_\_\_\_\_.

17- Existe uma política de qualificação e atualização permanente da equipe:

Não  Sim, qual?

Cursos

Discussões internas

Palestras e seminários

intercâmbio com outros profissionais da área

outro (s): \_\_\_\_\_.

18- O treinamento, capacitação e/ou atualização atinge:

TODOS  PARCIAL

#### **IV. Objetivos e Programas**

19- Objetivos da instituição: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_.



21- Quais os projetos voltados para a violência sexual? \_\_\_\_\_

22 - Sempre houve esse tipo de atendimento? ( ) Sim ( ) Não

Se não, desde quando? \_\_\_\_\_.

20- Qual o objetivo cumprido frente o atendimento à crianças e adolescentes em situação de violência sexual?

( ) Defesa de Direitos ( ) Atendimento ( ) Responsabilização (Ex.: defesa de direitos, responsabilização, atendimento, etc.).

21 – Quais são as atividades realizadas?

22- Capacidade total de atendimento da instituição mensal:

22- Demanda mensal por atendimento a instituição:

23- Qual o tempo médio de permanência do usuário?

26- O usuário é encaminhado para alguma outra(s) instituição (ou instituições)?

( ) Não ( ) Sim

Se sim, qual(is)? \_\_\_\_\_.

#### **V. Planejamento, acompanhamento e supervisão**

24- Quais os critérios de admissibilidade ao programa:

( ) Renda ( ) Proximidade com a residência ( ) Idade ( ) Sexo ( ) Situação de ameaça e/ou violação de direitos ( ) Outro (s) \_\_\_\_\_.

25- É realizada alguma avaliação da instituição ( ) Não ( ) Sim, como:

( ) Em reuniões da equipe ( ) A partir de avaliação de terceiros ( ) Pelos usuários da instituição ( ) Outro (s) \_\_\_\_\_.

26- Existe alguma relação da instituição com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente?

( ) Não ( ) Sim, qual (is) \_\_\_\_\_.

27- Como se desenvolve essa relação?

( ) Visitas periódicas dos conselheiro a instituição

( ) Participação de representantes da instituição nas plenárias dos conselhos

( ) outro (s) \_\_\_\_\_.

28- A Instituição possui articulação com outra organização de apoio e/ou atendimento à criança e ao adolescente relacionadas às situações de violência sexual?

(as que encaminham, ou para as quais se encaminha)

( ) Não ( ) Sim, qual (is) \_\_\_\_\_.

29- Quais os procedimentos para o desligamento?

---

---

31- Qual a concepção de violência sexual?

---

---

---

---

32 – Quais as principais dificuldades e fragilidades percebidas no lido com este tipo de demanda?

---

---

---

---

---