



Haidê Vale de Souza Torres

**Violência doméstica contra crianças e
adolescentes: um estudo do funcionamento
em rede no Sistema de Garantia de Direitos
do município de Volta Redonda/RJ**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Antonio Carlos de Oliveira

Rio de Janeiro
Abril de 2015



Haidê Vale de Souza Torres

**Violência doméstica contra crianças e
adolescentes: um estudo do funcionamento
em rede no Sistema de Garantia de Direitos
do município de Volta Redonda/RJ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Antonio Carlos de Oliveira
Orientador
Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Andreia Clapp Salvador
PUC-Rio

Profa. Rosana Morgado
UFRJ

Profa. Mônica Herz
Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 09 de abril de 2015

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Haidê Vale de Souza Torres

Graduou-se em serviço social na UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) em 1999. Possui pós-graduação em Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes pelo Laboratório da Criança, vinculado ao Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo em 2003. Atua como assistente social em instituição de saúde do Ministério da Defesa desde 2014. No período de 2001 á 2014 integrou equipe multiprofissional de um programa de atenção a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica.

Ficha Catalográfica

Torres, Haidê Vale de Souza

Violência doméstica contra crianças e adolescentes : um estudo do funcionamento em rede no sistema de garantia de direitos do município de Volta Redonda/RJ / Haidê Vale de Souza Torres ; orientador: Antonio Carlos de Oliveira. – 2015.

119 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2015.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Violência doméstica. 3. Crianças e adolescentes. 4. Rede. 5. Sistema de garantia de direitos. I. Oliveira, Antonio Carlos de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

A todas as crianças e
adolescentes que já atendi.

Agradecimentos

A realização dessa dissertação marca o fim de mais uma importante etapa em minha vida. Portanto, como não agradecer?

A Deus, pela vida.

À minha família especial e queridíssima. Meus pais, sempre zelando por mim. O amor e suor sempre foram exemplos de vida. Mãe, obrigada por me acolher. Pai, estou certa de que a agora consegue compreender a minha ausência. Meu irmão Hugo, apesar da distância parece estar ao meu lado sempre. Heloísa, minha irmã o que dizer de você? Obrigada pela confiança depositada. Acredita mais em mim do que eu mesma. Saiba que a sua persistência me impulsiona a lutar por meus sonhos. O amor e atenção de vocês tornaram essa conquista possível.

Aos meus amigos. Em especial à Sônia Paschoal, que para mim foi um grande encontro.

À Márcia Braga, assistente social que se tornou amiga. Nossos encontros para papear sobre “coisas da vida” e para discutir a “rede” são impagáveis!

À Áurea, amiga e profissional respeitável. Obrigada pela disponibilidade oferecida, não foram muitas as conversas face a face, mas sua pesquisa e seus exemplos foram bem aproveitados.

À Ariane, pela colaboração e sugestões durante etapa de seleção.

Às Professoras Andréia Clapp Salvador e Rosana Morgado, por terem aceitado participar da banca examinadora e pelas contribuições intelectuais.

Aos profissionais que aceitaram participar desta pesquisa representando o CMDCA, o Conselho Tutelar, a Promotoria de Justiça, a Defensoria Pública, o Juizado de Infância e Juventude, a Casa da Criança e do Adolescente, o CREAS e a DEAM. Suas contribuições foram valiosas! Um agradecimento especial à Casa da Criança e do Adolescente, principalmente ao do Programa ARCA pelos anos de trabalho em conjunto.

A todos aqueles que mediarão as entrevistas, inclusive ao Rafael, ao Geraldo e à Rita. O valoroso empenho de vocês enriqueceu esta pesquisa.

A todos atores engajados com a causa da criança e do adolescente no município de Volta Redonda, em especial aos participantes do Fórum Intersetorial para Infância e Adolescência.

Às companheiras de mestrado. Vocês tornaram minhas viagens menos cansativas e os nossos momentos de pausa para o café deixaram a jornada mais divertida.

Ao Capes, pela oportunidade de melhor investir na vida acadêmica.

Ao meu orientador um agradecimento especial e carinhoso. A paciência perseguiu-me os caminhos durante a relação orientador – orientanda. Aproveito para dizer sobre minha admiração por sua competência, algo inquestionável. O compromisso, a seriedade, as correções, as recomendações sempre precisas e a excelência na transmissão de conhecimento.

Retomar a vida acadêmica transformou a minha experiência de mestrado num caminho de descobertas, nem sempre confortáveis, mas desafiadoras.

Resumo

Torres, Haidê Vale de Souza; Oliveira, Antonio Carlos de. **Violência doméstica contra crianças e adolescentes: um estudo do funcionamento em rede no Sistema de Garantia de Direitos do município de Volta Redonda/RJ**. Rio de Janeiro, 2015. 119p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este trabalho tem como objetivo discutir o funcionamento em rede no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no município de Volta Redonda/RJ. Para a consecução dos objetivos foi realizada uma pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas com os representantes das diversas instâncias integrantes do Sistema de Garantia de Direitos local. As informações obtidas foram submetidas à análise de conteúdo, em sua modalidade temática. Os resultados apontam para um processo incipiente de implantação de um trabalho articulado, faltando ainda espaços de pactuação e integração coletiva de todas as instâncias que compõe o sistema.

Palavras-chave

Violência doméstica; Crianças e adolescentes; Rede; Sistema de Garantia de Direitos.

Abstract

Torres, Haidê Vale de Souza; Oliveira, Antonio Carlos de (Advisor). **Domestic violence against children and adolescents: A networking study the Rights Assurance System of the city of Volta Redonda / RJ**". Rio de Janeiro, 2015. 119p. MSc. Dissertation - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This paper aims to discuss the Children and Adolescents Rights Assurance System network functioning in the city of Volta Redonda/RJ. To achieve the objective a qualitative research was conducted through interviews with representatives of varied instances that are part of the local Rights Assurance System. The information obtained was submitted to content analysis, in its thematic modality. The results indicate an articulated work incipient implementation process, yet lacking agreement spaces and collective integration of all system composing instances.

Keywords

Domestic Violence; Children and Adolescents; Network; Rights Assurance System.

Sumário

	Introdução	15
1.	Violência: um fenômeno de amplo debate	20
1.1.	Contextualização da violência e caracterização do fenômeno	20
1.2.	Dimensão conceitual da violência, definições e abordagens	22
1.3.	Aproximações com a temática: concepções e abordagens da violência doméstica	29
1.3.1.	Particularidades do caso brasileiro	37
2.	As práticas sociais destinadas à criança e ao adolescente no Brasil	43
2.1.	Do viés assistencialista repressivo ao reconhecimento da criança e do adolescente sujeito de direitos humanos	43
2.2.	Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes	53
2.3.	A Demanda por uma nova cultura política: a intersetorialidade e o trabalho em rede	57
3.	O Sistema de Garantia de Direitos de Volta Redonda e os processos de atenção a Casos de violência doméstica	72

3.1.	O Cenário: Volta Redonda	72
3.1.1.	Volta Redonda em dados	75
3.2.	Mapeamento e caracterização dos serviços existentes em Volta Redonda para casos de violência doméstica	78
3.2.1.	Caracterização das instituições participantes da pesquisa	82
3.2.2.	O funcionamento do SGD de Volta Redonda para casos de violência doméstica contra criança e adolescente: uma relação em construção	91
4	Considerações Finais	101
5	Referências Bibliográficas	106
6	Apêndices	114

Lista de Abreviatura e Siglas

CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
DP	Delegacia de Polícia
DEAM	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FIA-RJ	Fundação Para Infância do Estado do Rio de Janeiro
FJP	Fundação João Pinheiro
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NACA	Núcleo de Atenção à Criança e ao Adolescente
MNMMR	Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MP	Ministério Público
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SGD	Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
PMVR	Prefeitura Municipal de Volta Redonda
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

Cantares

Tudo passa e tudo fica
porém o nosso é passar,
passar fazendo caminhos
caminhos sobre o mar

Nunca persegui a glória
nem deixar na memória
dos homens minha canção

eu amo os mundos sutis
leves e gentis,
como bolhas de sabão

Gosto de vê-los pintar-se
de sol e grená, voar
abaixo o céu azul, tremer
subitamente e quebrar-se...

Nunca persegui a glória

Caminhante, são tuas pegadas
o caminho e nada mais;
caminhante, não há caminho,
se faz caminho ao andar

Ao andar se faz caminho
e ao voltar a vista atrás
se vê a senda que nunca
se há de voltar a pisar

Caminhante não há caminho
senão há marcas no mar...

Faz algum tempo neste lugar
onde hoje os bosques se vestem de espinhos
se ouviu a voz de um poeta gritar
“Caminhante não há caminho,
se faz caminho ao andar”...

Golpe a golpe, verso a verso...

Morreu o poeta longe do lar
cobre-lhe o pó de um país vizinho.
Ao afastar-se lhe viram chorar
“Caminhante não há caminho,
se faz caminho ao andar...”

Golpe a golpe, verso a verso...

Quando o pintassilgo não pode cantar.
Quando o poeta é um peregrino.
Quando de nada nos serve rezar.
“Caminhante não há caminho,
se faz caminho ao andar...”

Golpe a golpe, verso a verso.

Antônio Machado.

Introdução

O presente estudo tem como objetivo discutir o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no município de Volta Redonda/RJ.

Buscou-se perceber como ocorrem as intervenções representadas pelas ações do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD), levantando, inicialmente, os atores que atuam nas denúncias de violência doméstica contra criança e adolescente, e buscando entender as relações entre os programas e serviços existentes no município para abordagem da questão.

Desse modo, a estratégia de ação em rede também foi foco da análise do presente estudo. Procuramos problematizar se e como as práticas de proteção de Volta Redonda são planejadas e operacionalizadas por meio da atuação articulada em rede.

A violência contra a criança e o adolescente é um fenômeno histórico-social presente na trajetória da humanidade. Representa toda ação ou omissão capaz de causar dano ao sujeito, podendo ocorrer no âmbito doméstico e extrafamiliar. Manifesta-se através de violência física, psicológica, sexual e negligência (Minayo, 1994).

Atualmente, considera-se que a violência representa um problema mundial de saúde pública em razão da alta prevalência na população e dos danos que pode causar. Trata-se de um fenômeno complexo de caráter multicausal, que envolve a interação simultânea de diversos fatores, entre eles, sociais, econômicos, políticos, culturais e psicológicos (Gonçalves, 2003; Minayo, 2003). Dessa forma, seu enfrentamento exige diferentes ações de cunho integral, interdisciplinar e intersetorial, envolvendo profissionais de diversas áreas de conhecimento (serviço social, direito, psicologia, antropologia, entre outros) e diferentes órgãos e instituições (conselho tutelar, delegacia de polícia, ministério público, centros de referências e etc.).

Tais observações servem para evidenciar a necessidade de se compreender a violência em sua profundidade e complexidade para encontrar estratégias de enfrentamento com potencial transformador, que sejam capazes de

promover práticas protetivas, pautadas nas contribuições de diferentes áreas de conhecimento e intervenções orientadas pela ação em rede.

Dessa forma, este estudo toma como importantes referências a reflexão sobre as práticas de proteção pelo viés da articulação e o fortalecimento da atuação em rede, dado que o debate sobre essa nova forma de compreensão acerca dos processos de violência doméstica se apresenta como uma tendência atual inovador que consagra a disseminação de um paradigma que pretende superar visões e práticas hierarquizadas, fragmentadas e cristalizadas no campo dos direitos da criança e do adolescente.

Essa perspectiva mantém estreita relação com as proposições consagradas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), documento jurídico-legal que é resultado de um movimento de mobilizações sociais e representa um marco no que se refere à mudança paradigmática na sociedade brasileira em relação à infância e adolescência, erigindo os indivíduos que se encontram nessa etapa do desenvolvimento humano à condição de sujeitos de direitos. A referida lei estabelece importantes parâmetros para a Política de Atendimento da Criança e Adolescente e concomitantemente para a criação de mecanismos de proteção social desse segmento etário, com a emergência de alguns órgãos e serviços especializados, como o Juizado de Infância, os Conselhos de Direitos e Tutelares.

Nesse sentido, tomamos como ponto de partida as normativas que regulam a sistematização dos atores que consagram a política de atendimento e o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que são as resoluções 113 e 117 do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

O estudo em tela, ao abordar o mapeamento e a sistematização dos atores que integram o SGD de Volta Redonda, buscou refletir sobre dimensões do enfrentamento ao fenômeno da violência na sociedade em referência ao pressuposto que orienta sua implementação, através da intersectorialidade da rede, considerada como condição para efetivação de direitos e princípio orientador das ações no âmbito da política social (Yazbek, 2011).

A ação em rede prevê a articulação entre as instituições do SGD e, certamente, das políticas de proteção voltadas às famílias. A contribuição de diversos campos de conhecimento e das diferentes políticas será apresentada neste estudo como um importante desafio para o enfrentamento da violência doméstica. Faz-se oportuna a discussão sobre redes, compreendidas como

“articulação de atores/organizações-forças existentes no território para uma ação conjunta multidimensional com responsabilidade compartilhada (parcerias) e negociada” (Faleiros & Faleiros, 2001, p.13).

O interesse em estudar o funcionamento do SGD nas decisões de suas intervenções, para proteção dos direitos de crianças e adolescentes, decorreu da relação entre os avanços legais e a presença de práticas punitivas contra a infância.

A proposta de estudo surgiu a partir de minha experiência, devido à inserção em programa de atendimento especializado para famílias envolvidas em denúncias de violência doméstica/intrafamiliar que compõe a rede de atendimento do município de Volta Redonda, tendo atuado como assistente social e coordenadora por 14 anos, em constante interação com as diversas instâncias que integram o SGD local.

A necessidade pessoal e profissional de problematizar a violência doméstica/intrafamiliar, associada à valorização de práticas protetivas para as famílias foram determinantes na intenção de desenvolver o presente estudo.

Sobretudo, considerando que a escuta de crianças e adolescentes vítimas tem sido atualmente alvo de polêmica para todos os que atuam e representam órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, a busca por desvelar os diversos significados da violência e da proteção, em disputa por hegemonia entre instâncias e pessoas envolvidas diretamente nos processos de atendimento se mostra relevante.

A escolha do município de Volta Redonda se deu em razão da importância que a cidade exerce na região sul fluminense, bem como pelo fato de a maior parte dos estudos acerca de redes estar referida a metrópoles. Somou-se a isso o fato de ser referência para o atendimento de violações, à medida que a cidade foi sede de programas de atendimento de âmbito regional para atendimento a casos de violência doméstica contra crianças, adolescentes e mulheres antes mesmo do reordenamento no aparato institucional proposto pela PNAS (2004) e SUAS, que serviram de referência para discussões em âmbito nacional. Um outro fator importante consiste no fato de ter sido um dos primeiros municípios de médio porte a organizar os serviços de proteção social para os seus munícipes.

No que se refere ao percurso metodológico deste estudo o mesmo caracteriza-se pelo por ser qualitativo, tendo sido adotada como técnica de

produção de informações a entrevista semiestruturada, cujo roteiro pode ser visto no apêndice (A). As instâncias do SGD de Volta Redonda cujos representantes constituíram os sujeitos da pesquisa foram: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Ministério Público, Defensoria Pública, Juizado da Infância, Juventude e do Idoso, CREAS e Casa da Criança e do Adolescente.

A escolha de tais entidades se deu por meio de consulta à lista de entidades cadastradas junto ao CMDCA de Volta Redonda e principalmente por esses órgãos se constituírem como agentes do SGD, pois recebem as suspeitas de situações de violência contra a criança e o adolescente.

Considerando a importância da atuação da área de saúde, foi solicitado ao CMDCA a indicação de algum programa ou serviço para participação do levantamento. O presidente do CMDCA sugeriu que a entrevista fosse realizada com representante da Secretaria de Saúde participante nas reuniões do CMDCA. Apesar do contato do presidente, não foi possível concretizar o encontro entre o representante e a pesquisadora para levantamento de dados.

Após realizar contato com cada um dos órgãos, foram realizadas visitas institucionais para apresentação da proposta da pesquisa e agendamento das entrevistas. Assim, participaram do estudo: 01 (um) conselheiro presidente do CMDCA; 01 (um) conselheiro tutelar; 01 (um) defensor público; 01 (uma) delegada de polícia; 01 (um) juiz de direito; 01 (um) promotor de justiça; 01 assistente social da ONG Casa da Criança e do Adolescente e 01(uma) psicóloga do CREAS, totalizando oito participantes. O critério de inclusão adotado foi: ser representante dos serviços existentes no município, desde que componentes do SGD, e com atuação voltada para o atendimento a crianças e adolescentes envolvidos nas denúncias de violência doméstica.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas a fim de obter informações sobre a instituição representada pelo entrevistado com atuação nos casos de violência contra a criança e o adolescente. A entrevista contemplou questões que investigaram a noção dos representantes sobre o SGD, suas normatizações, a atuação da rede de proteção voltada à criança e ao adolescente, bem como os desafios para a efetivação dos direitos da população infantojuvenil no município.

Nesse sentido, ao estudar o funcionamento do SGD de Volta Redonda com foco na proteção social de crianças e adolescentes em casos de violência

doméstica, pretendo fornecer subsídios para a discussão acerca da atuação em rede, o que poderá enriquecer o debate sobre a temática e fortalecer o trabalho em rede. Portanto, esta análise pretende suscitar elementos específicos dos atores que compõem essa rede, de forma que viabilize a avaliação das estratégias de atenção a indivíduos e famílias no que tange à assistência às situações de violência doméstica contra crianças e adolescentes.

Com essa perspectiva, esta dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro aborda a problematização do tema da violência e corresponde a uma reflexão teórica acerca do conceito, principalmente em relação à violência doméstica contra a criança e o adolescente.

O segundo capítulo apresenta o percurso da assistência oferecida ao público infantojuvenil com base nas práticas sociais. Foi realizada uma revisão no histórico dos direitos e das políticas de atendimento voltadas à infância e à adolescência até o período atual sob vigência do ECA e das normatizações que tratam sobre o SGD. Destaco o entendimento sobre a intersetorialidade e o conceito de redes, ambos surgindo como desafios para a efetivação dos direitos da população infantojuvenil, para discutir as possibilidades inovadoras nas intervenções decorrentes dos casos de violência.

No último capítulo apresento a discussão sobre o funcionamento do SGD do município. São identificados os atores do SGD por meio do mapeamento das instituições, programas e serviços existentes no município para atendimento do público em questão. Também busco evidenciar percepções acerca do funcionamento e da política de atendimento e refletir se e como ocorrem as articulações entre as diversas instâncias que integram o SGD. Mapeando e discutindo, nesse sentido, como são desenvolvidas as práticas de proteção social para crianças e adolescentes se remetidas às estratégias como a intersetorialidade e a ação em rede.

Para finalizar, e sem nenhuma pretensão de esgotar o tema dada sua complexidade, exponho análises sobre a prática do SGD de Volta Redonda e os desafios próprios à implementação de uma atuação em rede, com a intenção de colaborar com a discussão sobre a efetivação dos direitos da criança e do adolescente previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

1

Violência: um fenômeno de amplo debate

Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas que já têm a forma de nossos corpos e esquecer os nossos caminhos que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia. E se não ousarmos fazê-la teremos ficado para sempre à margem de nós mesmos.
(Fernando Pessoa)

1.1.

Contextualização da violência e caracterização do fenômeno

Quais abordagens da violência são capazes de fornecer enquadramentos e respostas que contemplem a diversidade de dimensões envolvidas nas situações de violência? A partir dessa questão pretende-se realizar neste capítulo uma reflexão a respeito da violência doméstica, apresentando sua dimensão conceitual, algumas abordagens e definições. Com foco, especificamente, na violência doméstica contra a criança e o adolescente, considerando sua complexidade e as formas de enfrentamento.

Ao evidenciar a dimensão conceitual a cerca da questão da violência doméstica, a pretensão é valorizar a perspectiva que enquadra o fenômeno como algo circunscrito historicamente e processado no âmbito das relações sociais, políticas, culturais e econômicas de uma sociedade.

A violência é um fenômeno tão antigo quanto a humanidade. Inquietante e recorrente, afeta uma gama de cidadãos de modo a não haver como ignorar suas expressões e impactos na vida cotidiana. Como lembra Gonçalves, “trata-se de um fenômeno tão complexo quanto incômodo e preocupante, que vem minando o tecido social e infiltrando-se em todos os setores da vida contemporânea” (Gonçalves, 2003, p.11). Sendo assim, é preciso buscar caminhos, através de estudos, debates e definir abordagens que sirvam como referência para este processo de conhecimento.

Nessa leitura, a díade entre a violência e direitos apresenta-se como ponto de partida para análise das manifestações do fenômeno, mesmo em períodos como o que vivemos da era da proteção social integral de crianças e adolescentes.

A presença de discursos oficiais que pretendem validar os direitos relativos à proteção social integral e as práticas punitivas, caracterizadas por uma série de violações dos direitos de crianças e adolescentes, sugerem a necessidade de reflexão sobre o fenômeno da violência.

A proposta contida neste capítulo é de uma leitura crítica sobre as abordagens e conceitos, bem como sobre a necessidade de concretização do trabalho em rede para o enfrentamento adequado das expressões da violência doméstica contra criança e adolescente. Consideramos importante a questão da afirmação dos direitos humanos de crianças e adolescentes e a busca pela efetivação dos mesmos como responsabilidade estatal, o que é imprescindível diante do contexto de violações.

Diante o exposto, as análises de Adorno contribuem com nossa discussão na medida em que o autor retrata a relação abismal entre a desigualdade e o direito instituído, sugerindo que há um “hiato entre os direitos políticos e os direitos sociais” (Adorno, 1995, p. 322).

Na mesma direção é possível destacar o estudo realizado por Oliveira, que se reporta a um distanciamento ainda mais específico, o do campo dos direitos de crianças e adolescentes, marcado pelo hiato entre os reordenamentos jurídico e institucional e as práticas sociais, as quais seriam consequência de um acordo entre os agentes que representam cada segmento, de modo que:

A experiência marcante incorporada de que, no caso brasileiro, algumas leis “pegam” enquanto outras simplesmente “não pegam” concorre para a instauração de uma espécie de acordo tácito entre diversos segmentos – adversários cúmplices – que permite a naturalização do hiato entre o reordenamento jurídico – ideário igualitário – e o reordenamento institucional e a mudança de práticas sociais – funcionamento hierarquizado do sistema (Oliveira, 1999, p. 86).

Ao analisar a questão da violência contra infância e adolescência e as práticas de proteção considera-se tal relação como um hiato. Essa lacuna não pretende encerrar a problematização da questão da infância e adolescência nesta pesquisa. Sobretudo, a pretensão é avançar no sentido de fazer referência à

necessidade de desconstrução e desnaturalização da violência, aprofundando o estudo a seu respeito.

1.2. Dimensão conceitual da violência, definições e abordagens

Partilhamos da compreensão da violência como um fenômeno social que está circunscrito historicamente. Adorno afirma que a violência vem se perpetuando há tempos, já que, segundo ele,

A história da sociedade brasileira pode ser contada como uma história social e política da violência. Os conflitos decorrentes das diferenças de etnia, classe, gênero, geração, foram frequentemente solucionados mediante recurso às formas mais hediondas de violência. (Adorno, 1995, p. 303).

Nessa passagem temos a intenção de destacar que a violência é construída historicamente. E sendo assim, suas expressões estarão de acordo com valores e normas da sociedade que a gera. Com essa mesma proposta Minayo, citando Burke e Chesnais, destaca que, “não se pode estudar violência fora da sociedade que a gera, porque ela se nutre dos fatos políticos, econômicos e culturais, traduzidos nas relações micro e macrosociais” (Minayo, 2003, p.24).

Capaz de mobilizar a atenção e tornando-se relevante, principalmente devido a sua recorrência, a violência é uma questão que sempre esteve presente na história da sociedade. Minayo afirma que “Quem lê a Bíblia constata, nas suas primeiras páginas, o fratricídio de Caim e Abel. Nas tragédias gregas, a violência aparece sob a forma de vingança, de cólera, de excesso de paixão, embora nunca com uma conotação negativa” (Minayo, 2003, p.31).

Dados publicados pelo Mapa da Violência de 2012, organizado por Julio Jacobo Waiselfisz, com notas centradas no eixo de Crianças e Adolescentes Brasileiros, divulgou informações sobre as causas externas de mortalidade de crianças e adolescentes. Segundo consta, no ano de 1980 o índice chegou a 6,7% do total de óbitos e em 2012 passou para o patamar de 26,5%. Desta forma, as causas externas são responsáveis por 53,2% do índice de mortes na faixa de 1 a 19 anos de idade no ano de 2010. Conclui-se que são grandes os impactos de

causas externas na mortalidade da população infantojuvenil brasileira. Esses dados indicam uma série de violações, apontando a magnitude do fenômeno para a sociedade. Como podemos observar a violência é um fenômeno social expressivo.

Assim, muitos são os questionamentos sobre as motivações para a ocorrência de tantas situações de violência em nossa sociedade, tanto para aquelas que se expressam por meio da violência estrutural, seja na violência interpessoal. De certo, sua presença sinaliza o modo impactante de suas expressões no cotidiano de todos.

Na medida em que a violência ganha sentido nas relações sociais podemos analisá-la como um problema social impactante. Com base nessa proposta utilizaremos as reflexões de Adorno, cuja proposta trata sobre a imbricação das relações humanas e as determinações históricas das relações entre as classes sociais. “A violência é uma forma de relação social; está inexoravelmente atada ao modo pelo qual os homens produzem e reproduzem suas condições sociais de existência”. (Adorno apud Guerra, 2001, p.31).

De acordo com essa literatura a violência expressa padrões sociais e comportamentos de uma dada sociedade num determinado momento histórico. Encontra-se nas estruturas sociais e é, portanto, um fenômeno determinado por fatores sociais e históricos.

Destacar a análise da violência enquanto fenômeno social é importante. Haja vista que se configura como um dos caminhos que colaboram para a desmistificação e a desnaturalização do fenômeno. Sobretudo, as perspectivas unilaterais que compreendem e defendem a violência como um evento isolado não oferecem maiores avanços para sua compreensão adequada. No mais, empregam forte apelo à individualização da sua ocorrência e geralmente incorrem numa tendência à culpabilização dos indivíduos pelas manifestações de violência.

As associações analíticas que tratam o fenômeno com ênfase em apenas um viés, ou seja, ora a pobreza, ora o indivíduo, geram percepções que simplificam e reduzem a compreensão sobre a violência. Nessa recusa, crê-se que o fenômeno corresponde a aspectos sociais, políticos, culturais e étnicos para suas causalidades.

A violência em suas múltiplas formas de manifesto permaneceu enraizada como modo costumeiro, institucionalizado e positivamente valorizado – isto é, moralmente imperativo –, de solução de conflitos decorrentes das diferenças étnicas, de gênero, de classe, de propriedade e de riqueza, de poder, de prestígio (Adorno, 1995, p. 301)

Com essa mesma proposta o Relatório da Organização Mundial de Saúde de 2002 (OMS) aponta a compreensão das raízes socioculturais e históricas que envolvem o fenômeno da violência.

Estudos nas diversas áreas como história, sociologia, psicologia, antropologia e política focam suas análises na violência como um fenômeno gerado nos processos sociais, históricos e culturais. É essa complexidade que revela a inadequação de considerar a violência por abordagens que focalizem aspectos unilaterais, como o biológico, ou o individual, desconsiderando assim o caráter histórico e o contexto social.

Como discorre Minayo sobre esse assunto:

(...) a violência se apresenta como fenômeno complexo. Portanto, desenvolvem sobre ela uma visão interativa da origem sócio-histórica e subjetiva, o que ao mesmo tempo, questiona a postura reducionista que privilegia a causalidade biológica pura e simples assim como a unicausalidade macro ou microsocial (Minayo, 2003, p.24).

Posto isso, o presente trabalho considera que visões unilaterais prejudicam a análise e o entendimento teórico sobre o fenômeno estudado, visto que pretende ser referendado exclusivamente por uma área temática ou disciplina.

A mesma autora afirma que, “tem consistência a ideia de multicausalidade da violência, com ênfase na imbricação dos fatores históricos, contextuais, estruturais, culturais, conjunturais, interpessoais, mentais e biológicos”. (Minayo, 2003, p. 42 e 43).

Portanto, na busca de maior compreensão do processo de violência, chegou-se ao consenso de que tal processo se baseia na ideia de multicausalidade, enfatizando a imbricação de fatores históricos, contextuais, estruturais, culturais, conjunturais, interpessoais, mentais e biológicos (Minayo, 2003).

A perspectiva da multicausalidade nos permite relativizar as diferentes determinações para ocorrência das violências na sociedade. Essa análise requer

o reconhecimento da pluralidade de percepções que atravessam o processo de conhecimento sobre a violência. Nesse sentido, alguns teóricos recorreram a caminhos científicos explicativos que contemplam a complexidade e não a divisão de saberes ou disciplinas para problematização das complexas tramas características dos processos de violência.

Gonçalves (2003) argumenta que a violação de direitos é um fenômeno caracterizado por complexidade, polissemia e controvérsia. “A violência é complexa, polissêmica, controversa; fala de uma realidade plural, cujas especificidades são ainda desconhecidas”. (Minayo apud Gonçalves, 2003, p. 45).

Importante reflexão a respeito da violência encontramos no filósofo Denisov, que reconhece a violência por suas características como um conceito multifacetário e isso se deve ao fato de que:

Indivíduos, grupos, classes e instituições empregam diferentes formas, métodos e meios de coerção e aniquilamento direto ou indireto (econômico, político, jurídico, militar) contra outros indivíduos, grupos, classes e instituições, com a finalidade de conquistar ou reter poder, conquistar ou preservar independência, obter direitos ou privilégios (Denisov apud Minayo, 2003, p.29).

Mediante a proposta da perspectiva multifacetada e complexa a respeito das violências é interessante observar a conexão entre suas manifestações e sentidos, o que está de acordo com o ângulo de análise de cada área de conhecimento (Antropologia, sociologia e filosofia). Tal assunto é discutido por Gonçalves (2003) quando aborda o campo da violência por meio de construções que oferecem sentidos, negativo ou positivo, às suas expressões.

Suas análises confrontam as diferentes abordagens das ciências sociais, permitindo a discussão sobre a forma como a violência é representada, ou, sobre os sentidos da violência na sociedade. A autora nos aproxima de produções científicas que defendem a violência como uma ação cuja função social se dá de forma positiva ou negativa. Como exemplo da conotação de função social positiva cita Sorel: ‘violência é resistência, é luta, é identidade!’ (Sorel, 1992, p.5 apud Gonçalves, 2003, p. 13).

Em contraponto à ideia defendida por Sorel, Wiervioka analisou o fenômeno ponderando sobre “a perda de legitimidade” (Wieviorka apud Gonçalves, 2003, p. 46). Razão pela qual a violência estaria despida de qualquer intenção ou sentido.

Assim, a violência seria tida como um ato de vandalismo, ou seja, a violência pela violência.

Dentre os estudos que oferecem explicações teóricas para a violência encontraremos aqueles que se caracterizam por uma percepção reducionista e simplista do fenômeno e outros adotam a perspectiva mais elaborada e complexa. De acordo com Minayo existem algumas correntes explicativas sobre a causalidade do fenômeno.

Dessa forma, aproveitando as formulações de Minayo (1990) sobre os enfoques teóricos que buscam identificar as principais correntes e pressupostos que explicam a violência, apresento de forma sintética o pensamento da autora. Inicialmente aborda o grupo que defende as teorias biologicista e psicologicista. Os adeptos da primeira teoria defendem a ideia de que o homem tem uma agressividade decorrente de sua natureza, algo semelhante à fome. Já a segunda teoria defende a tese de que qualquer modificação nas relações sociais só é possível após uma mudança no psiquismo do homem.

Em relação a ambos os pressupostos a autora considera que um e/ou outro reduzem os fenômenos e processos sociais à conduta individual e tratam problemas sócio-políticos complexos como sendo problemas psicológicos.

Já o segundo grupo seria aquele que trata os efeitos disruptivos dos rápidos processos de mudança social provocados pela industrialização e pela urbanização aceleradas como determinantes da violência. O surgimento de subculturas à margem das leis e normas sociais (as denominadas "classes perigosas"), cujas aspirações criadas estão dissociadas das realizações, seria o foco gerador e explicativo da criminalidade nas grandes cidades.

Segundo Minayo, essa corrente de pensamento imputa à periferia a responsabilidade pela violência e baseia-se na lógica estrutural funcionalista, que supõe normas e valores eternos em uma sociedade estável. Ainda, de acordo com a autora, essa concepção ignora a violência estrutural potencialmente incriminando a população, principalmente a imigrante e a pobre.

Existe também referência a uma terceira corrente de pensamento que enfatiza o desenvolvimento dos processos e condutas violentas como estratégias de sobrevivência das camadas populares, vítimas das contradições do capitalismo. Essa constitui a terceira forma de explicação da violência.

Nesse sentido, a violência é vista ou como a revolta dos despossuídos, ou como o nível elementar da luta de classes, em que as razões econômicas ganham destaque como tese explicativa para a ocorrência da violência. Trata-se, portanto, na visão da pesquisadora, de uma visão exterior da violência como repositora da justiça, reduzindo a violência a problemas de natureza econômica que, por si só, não a explicam. Embora sejam eles os elementos fundamentais da violência maior que se oculta no modo organizativo-institucional-cultural de nossa sociedade.

E por último, existe o grupo que explica a violência com base na delinquência e na conduta patológica dos indivíduos. O que se daria na ausência de autoridade do estado, através do poder repressivo dos aparatos jurídicos e policiais. Coloca o estado como árbitro neutro e fora da questão de classes.

Acredita a autora que essa linha de pensamento mostra a tendência de omitir o papel da violência como instrumento de dominação.

Existe dificuldade, e até mesmo controvérsias, ao se tentar definir a violência e, pretendendo aprofundar a compreensão dos fatores associados à violência, documentos internacionais e pesquisas concordam que a compreensão da violência deve perpassar uma abordagem multifatorial, através de fatores que recorrem a explicações de ordem pessoal, social, econômica e cultural, tendo em vista que a complexidade desse fenômeno não permite reduzi-lo a fatores unicausais e definitivos.

Nesse sentido, Krug *et al* (2002) apresentou uma explicação multicausal para os atos violentos, denominada por Bronfenbrenner de Modelo Ecológico da Violência. Esse modelo contempla as interações desenvolvidas em ambientes como a família, o trabalho, a escola e outras estruturas da comunidade, bem como as influências que essas vivências recebem de contextos maiores como as ideologias, os valores, as crenças, as religiões e as formas de governo. Além dos aspectos relacionais e interacionais, o modelo também valoriza a consideração das características pessoais e individuais.

Essas são algumas tentativas de explicar as raízes da violência doméstica contra a criança e o adolescente. Cada uma delas tem seus pontos fortes e frágeis. Entretanto, cumprem seu papel no sentido de lançar luz ao fenômeno e, inclusive, auxiliar os profissionais em suas intervenções.

Na tarefa de desvendar e esmiuçar as características sobre a violência deparamo-nos com correntes, como já dito anteriormente, que consideram o

sujeito que a pratica como desajustado da harmonia da sociedade, ou, com a tese de que os atos de violência decorrem da desestruturação social. O fato é que se torna inviável dividir em grupos ou teses os fatores que levam à violência, já que não são apenas os fatores individuais que determinam a sua existência, como se o mundo fosse um todo harmonioso que é frequentemente ameaçado pela má conduta do homem. E nem tão somente os fatores externos, reflexo da sociedade desigual, cuja exploração gera uma violência estrutural, seriam os únicos determinantes da existência da violência. “[...] Esse caráter singular da violência contemporânea nos obriga a refletir ainda a mais, indo de um extremo, sócio-histórico, a outro, centrado na pessoa”. (Wieviorka, 1997, p. 28).

A violência, seja ela qual for, repercute diretamente na saúde do indivíduo violentado, refletindo de forma negativa em sua vida podendo, causar doenças ou até a morte, como disse Agudelo: “(...) ela representa um risco maior para a realização do processo vital humano: ameaça a vida, altera a saúde, produz enfermidade e provoca a morte como realidade ou como possibilidade próxima” (Agudelo, 1990, p.1-7).

Trata-se de um fenômeno que atinge tanto a condição humana como a violência merece destaque e visibilidade em nossa sociedade. Conforme destacam Oliveira & Silva, “(...) os estudos da violência doméstica começam a ganhar visibilidade a partir dos anos de 1980, com o movimento de democratização no país quando se desperta para a defesa e garantia dos direitos de grupos considerados mais vulneráveis” (Oliveira & Silva, 2008, p.188).

No caso de crianças e adolescentes, comumente, os pais tendem a por a termo as divergências de ideias, comportamentos por meio da dominação adultocêntrica, da imposição de sua vontade, ou por meio de gestos e ações violentas. (Brasil, 2002).

Minayo afirma que “a violência é complexa, polissêmica, controversa; fala de uma realidade plural, cujas especificidades são ainda desconhecidas. (Minayo, 2003, p.45).

As produções científicas tem tentado compreender a violência colocando em debate suas conceituações, sentidos, definições, modelos explicativos e formas de enfrentamento. Sobretudo, a definição de violência revela uma polêmica terminológica com variações decorrentes de diversas abordagens teóricas e também varia em razão do tempo e do lugar. Ao considerarmos a

violência como uma forma de relação que se estabelece no interior das famílias ou na convivência social, é preciso desnaturalizar suas expressões de forma a enfrentá-la como um problema social.

1.3.

Aproximações com a temática: concepções e abordagens da violência doméstica

A violência contra a criança e o adolescente constitui-se em uma das violações dos Direitos Humanos, inseridos na Declaração Universal dos Direitos da Criança, promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1959. O Brasil é signatário dessa declaração, razão pela qual muito se tem realizado para que os direitos da criança nela previstos sejam garantidos. Resultado da mobilização da sociedade civil nos últimos trinta anos, o Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA, (Brasil, 1990) foi promulgado com esse objetivo. Além de outras, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) também trata dessa garantia. Tanto o ECA quanto a LOAS preveem, dentre outros aspectos, a estruturação de políticas sociais públicas para o atendimento de crianças e adolescentes e de famílias cujos direitos sejam violados. A discussão sobre violência revela a confluência entre alguns autores ao defenderem que a violência vincula-se à questão do poder. Dentre estes autores, destacam-se Chauí, Faleiros e Velho.

De acordo com o pensamento de Chauí (1985), a violência pode ser definida sob dois aspectos. Em primeiro lugar, como conversão de uma diferença e de uma assimetria numa relação hierárquica de desigualdade, com fins de dominação, de exploração e opressão. Em segundo lugar, como a ação que trata um ser humano não como sujeito, mas como coisa. Esta se caracteriza pela inércia, pela passividade e pelo silêncio, de modo que, quando a atividade e a fala de outrem são impedidas ou anuladas, há violência.

Segundo Chauí a violência é qualquer ato gerador de dano a um ser vivo ou objeto. Assim, a violência pode ser considerada toda ação que pode causar danos à integridade física, mental, espiritual e a moral cometida por um indivíduo, grupo, classes ou nações. O indivíduo passa a ser objeto de uso e não autor de sua

história. Para Chauí (1985) a violência é uma relação de forças caracterizada num polo pela dominação e noutro pela coisificação. A autora acredita na tese de que a dominação masculina, que é (re)produzida tanto por homens quanto por mulheres, constitui-se como uma ação que transforma diferenças em desigualdades hierárquicas com o fim de dominar, explorar e oprimir.

A violência pode ser entendida como um fenômeno social que não se limita ao conceito de ferir a integridade física. O antropólogo Gilberto Velho (1996) considera que "violência não se limita ao uso da força física, mas a possibilidade ou ameaça de usá-la constitui dimensão fundamental de sua natureza. Vê-se que, de início, associa-se a uma ideia de poder, quando se enfatiza a possibilidade de imposição de vontade, desejo ou projeto de um ator sobre outro" (Velho, 1996, p.40).

Segundo Faleiros (1997), a violência pode ser entendida como um processo social relacional complexo e diverso, que tem como pressuposto para seu funcionamento o modelo de sociedade dominante, que valoriza e estrutura-se na acumulação de riquezas econômicas e de poder, nas contradições entre os grupos e classes. O estudioso destaca a relação entre violência, poder e subordinação.

Compreendida como fruto da articulação de relações sociais gerais e específicas, ou seja, de exploração e de forças desiguais nas situações concretas, a violência não deve ser vista como resultante de forças da natureza humana.

Todas essas análises confirmam a tese da multicausalidade e complexidade dos processos de produção e reprodução da violência na sociedade brasileira. Isto posto, é preciso buscar a compreensão do fenômeno da violência doméstica, valendo-se de diferentes áreas de estudo. Entende-se que a ocorrência desse fenômeno não se dá apenas sob a influência interpessoal, social, econômica, cultural ou interacionista, mas, sim, sob a influência dos fatores multicausais.

Sobretudo, a banalização da violência tem se tornado um aspecto obscuro das relações sociais, visto que passa a considerar a violência como algo natural e que, portanto precisa ser ponderado nos debates a cerca do tema. As análises de Barsted retratam esse aspecto quando afirmam que a violência doméstica é muito difícil de ser mensurada, pois "esbarra em muitos obstáculos que começam na naturalização ou banalização desse fenômeno" (Barsted, 2006, p. 259).

É preciso demarcar a violência estrutural e conjuntural nas relações interpessoais, de forma a desmistificar esse processo de naturalização que impede a sociedade de enfrentá-la adequadamente. Decerto a violência afeta profundamente as relações familiares, e facilita a produção e reprodução de modelos de comportamento violentos no cotidiano social. Sobretudo, é preciso ponderar a violência doméstica como um fenômeno com expressão nas relações interpessoais, e não como fruto de tais relações.

Morgado partilha dessa perspectiva, na medida em que pondera sobre o assunto afirmando que

“Entendemos que as perspectivas que localizam a origem da violência doméstica contra a infância nas relações interpessoais confundem o lugar de expressão do fenômeno – relações interpessoais familiares –, ocultando o lugar de sua origem-estrutura da sociedade determinada pelas relações de classe, gênero e etnia em uma sociedade de caráter adultocêntrico” (Morgado, 2012, p.56).

Em contraponto, Azevedo e Guerra propõe outra análise:

(...) a violência estrutural, inerente ao modo de produção das sociedades desiguais e da sociedade capitalista, em particular, não é a única forma ‘de fabricar crianças-vítimas’. A seu lado – e por vezes, mas não necessariamente em interseção com ela – coexiste a violência inerente às relações interpessoais adulto-criança (Azevedo & Guerra, 2000, p. 26).

Sob esse ponto de vista as autoras não relativizam os aspectos adjacentes da complexa trama que envolve as manifestações da violência. Desta afirmativa poderíamos concluir que de modo algum fatores ligados ao contexto socioeconômico da família e elementos culturais poderiam interagir com características pessoais ou com questões situacionais de quem pratica o ato violento.

Nessa direção Dias (2006) discorre sobre o assunto e nos propõe outra forma de processar a análise da questão. Assim, ressalta a questão sob outro enfoque, que se respalda na seguinte compreensão: “o argumento contrário a esta dicotomização entre micro e macro e entre público e privado apresentado por Saffioti e Almeida nos parece adequado: (...) o poder, quer se desenvolva no nível macro, quer no plano micro, tem sempre a mesma natureza. (...) o micro e o macro só se distinguem para fins analíticos, pois todos os fenômenos ocorrem

simultaneamente nestas duas instâncias, cuja imbricação é profunda” (Saffioti & Almeida apud Dias, 2006, p.41).

Também em proposta de superação da visão dicotômica no debate sobre violência estrutural e violência interpessoal, encontramos a seguinte observação em Faleiros:

A violência que no cotidiano, é apresentada como abuso sexual, psicológico, ou físico, de crianças e adolescentes, e pois, uma articulação de relações sociais gerais e específicas, ou seja, de exploração e de forças desiguais nas situações concretas, não podendo, assim, ser vista como se fosse resultante de forças da natureza humana ou extranaturais – por exemplo, obra do demônio – ou um mecanismo autônomo e independente de determinadas relações sociais. (Faleiros apud Morgado, 2012, p.55).

As análises de Adorno (1995) também reforçam a argumentação de que a violência está diretamente vinculada aos processos de desigualdades e contradições sociais, pois “o aprofundamento das desigualdades sociais persiste sendo um dos grandes desafios à preservação e respeito dos direitos humanos para a grande maioria da população” (Adorno, 1995, P. 322). Desse modo, o autor reconhece as implicações das questões sociais, políticas e históricas que constroem as relações sociais violentas, que se fundam em valores e culturas. Revela ainda o quanto essa prática foi incorporada na sociedade brasileira.

As reflexões de Adorno (1995) sobre violência diferenciam-se da tese de Azevedo e Guerra (1989). Estas defendem a diferenciação entre violência estrutural e interpessoal. Para elucidar a questão destaca-se que as autoras ao apresentarem os dois tipos de vítimas, ou seja, aquelas denominadas como “crianças de alto risco”, que “são violadas nos seus direitos mais básicos à saúde, alimentação, educação, segurança e lazer.” Essa discussão estaria ligada a dimensão do macropoder. Já a vitimização refere-se às relações interpessoais adulto-criança, as quais Azevedo e Guerra denominam “crianças em estado sítio”, que decorrem da “exacerbação do padrão adultocêntrico”. E, portanto, sua análise depreende da dimensão do micropoder.

Dando prosseguimento à discussão sobre violência seguem algumas definições e ponderações sobre suas expressões no âmbito familiar/doméstico.

'Violência' é uma palavra singular. Sendo o seu uso recorrente, tornou-se de tal modo familiar que parece desnecessário defini-la. Assim, transformada numa espécie de significante vazio, um artefato sempre disponível para acolher novos

significados e situações. O seu campo semântico tem uma regra de formação: a constante expansão. “A aparente unidade deste termo resulta de uma generalização implícita dos diversos fenômenos que ela designa sempre de modo homogeneizador e negativo” (Rifiotis, 1999, p. 28).

Azevedo e Guerra definem a Violência Doméstica como:

(...) numa transgressão do poder disciplinador do adulto, convertendo a diferença de idade adulto versus criança/adolescente, numa desigualdade de poder intergeracional; numa negação do valor liberdade: exigindo que a criança/o adolescente sejam cúmplices do adulto, num pacto de silêncio; num processo que aprisiona a vontade e o desejo da criança ou do adolescente, submetendo-os ao poder do adulto, coagindo-os a satisfazer os interesses, as expectativas e as paixões deste. Em síntese, a VDCA: é uma violência interpessoal; é um abuso do poder disciplinador e coercitivo dos pais ou responsáveis; é um processo que pode se prolongar por vários meses e até anos; é um processo de completa objetualização da vítima, reduzindo-a à condição de objeto de tratamento abusivo; 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 de sigilo.” (Azevedo & Guerra, 1989, P. 35).

Num contexto social onde estão presentes as desigualdades econômicas, políticas e sociais as expressões da questão social constituem eterno desafio para os distintos setores da sociedade. A violência no contexto familiar não foge a essa regra. Trata-se de um problema antigo, que atravessa os tempos, seu caráter é histórico e tem base nas relações de poder, gênero, etnia e de classe social.

Adorno afirma que “os conflitos decorrentes das diferenças de etnia, classe, gênero, geração, foram frequentemente solucionados mediante o recurso às formas mais hediondas de violência” (Adorno, 1995, p.303).

As abordagens da violência têm sido caracterizadas de acordo com modalidades de violência. A Organização Mundial de Saúde (OMS, 2002), descreve um esquema denominado modelo ecológico, pautado em planos – individual, relacional, comunitário e social – que estruturam a violência.

De acordo com a OMS (2002) existem “três grandes categorias de violência conforme as características de quem comete o ato de violência”, de forma que a violência pode ser autoinfligida, coletiva e interpessoal. Sendo a violência intrafamiliar manifesta através das violações: física, psicológica, sexual e de negligência.

A violência intrafamiliar para a OMS (2002) "é uma categoria da violência interpessoal" entre membros de uma família, podendo ocorrer entre parceiros íntimos, geralmente ocorre no ambiente domiciliar, mas não necessariamente. trata-se da violência contra a criança e adolescente, entre marido e mulher, e contra o idoso.

Segundo a mesma publicação, a violência constitui:

(...) o uso da força física ou do poder, real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha qualquer possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (Organização Mundial de Saúde, 2002, p.5).

Além disso, requer-se intencionalidade e realização do ato, não necessitando, no entanto, que se verifique algum resultado em concreto. Nesse contexto, a OMS considera violência como o intencional uso da força física ou do poder, em ameaça ou real, contra si próprio, outra pessoa, contra um grupo ou comunidade, que resulte ou tenha probabilidade de resultar em injúria, morte, dano psicológico, privação ou prejuízos no desenvolvimento (Krug *et al.*, 2002, p.5).

A análise das publicações sobre o assunto evidencia o impacto da definição apresentada no Relatório Mundial sobre Violência e Saúde do ano de 2002 que, além disso, tem sido adotada como referência em diversos estudos.

Segundo Deslandes, Assis e Santos, a violência contra as crianças se materializa em toda ação ou omissão capaz de provocar lesões, danos e transtornos a seu desenvolvimento integral. Tais eventos geralmente envolvem uma relação assimétrica e desigual de poder manifesta pela força física, pelo poder econômico ou político, pela dominação e opressão familiar ou geracional. Esse fenômeno se configura também de forma estrutural na aplicação de políticas educacionais, sanitárias ou econômicas que mantêm as condições que impedem ou não promovem o seu crescimento e desenvolvimento. (Deslandes, Assis & Santos, 2005, p.44)

Os autores ora mencionados apontam que um estudo de abrangência nacional realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 1988 constatou que o domicílio é o local onde mais frequentemente ocorrem agressões físicas contra crianças e adolescentes.

Em publicação referente à pesquisa sobre produção científica alusiva à temática da violência doméstica, Oliveira & Silva (2008) compreendem-na da seguinte forma:

Entendida como uma forma de relação social abusiva, a violência doméstica é um conceito que inclui abusos/maus-tratos cometidos não só contra crianças e adolescentes, mas, também, contra idosos e mulheres em um espaço que deveria ser marcado pelo afeto, parentesco, dependência e confiança, ou seja, o espaço familiar (Oliveira & Silva, 2008, p.188)

A violência cometida no âmbito das relações interpessoais, mais especificamente as que envolvem laços familiares, pode ser entendida como violência familiar, sendo comum a adoção das expressões “violência doméstica” e “violência intrafamiliar”. Nesse sentido, cabe destacar os significados distintos atribuídos às expressões, ambas alvo de confusões conceituais.

Segundo o Ministério da Saúde, “A violência doméstica distingue-se da violência intrafamiliar por incluir outros membros do grupo, sem função parental, que convivam no espaço doméstico. Incluem-se aí empregados(as), pessoas que convivem esporadicamente, agregados” (Brasil, 2001).

Faleiros & Faleiros (2001) concordam que a violência contra crianças e adolescentes pode ser configurada como doméstica ou familiar. Apontam que os termos são sinônimos, mas chamam atenção para a distinção entre tais modalidades. Assim, a primeira refere-se ao ambiente físico onde o ato se manifesta, vindo a atingir familiares ou aqueles que, por exemplo, trabalham no locus familiar. Já a segunda refere-se à relação de parentesco entre o autor do ato e a pessoa agredida.

Para qualificar o fenômeno da violência Saffiotti observou que, a violência doméstica não se limita à família, nem às quatro paredes do domicílio. “Entretanto, a maioria das ocorrências de violência doméstica ou se dá no domicílio da vítima, ou do agressor” (Saffiotti, 1997, p. 47).

De acordo com Saffiotti, a Violência Doméstica contra a Criança e o Adolescente, é:

Compreendida na violência de gênero, a violência familiar pode ocorrer no interior do domicílio ou fora dele, embora seja mais frequente o primeiro caso. A violência intrafamiliar extrapola os limites do domicílio. (...) A violência doméstica apresenta pontos de sobreposição com o familiar, podendo também atingir pessoas que, não

pertencendo à família, vivem parcial ou integralmente no domicílio do agressor (...) (Saffioti, 1999, p. 83).

Para Furniss a violência doméstica é geralmente associada à pobreza, o que é um equívoco. No entanto, pode vir a ser um fenômeno democraticamente distribuído (Saffioti & Almeida, 1995).

Segundo o Ministério da Saúde (2001), violência doméstica é a que se dá entre pessoas com vinculação afetiva, de convivência ou consanguinidade, podendo envolver também outros membros que convivam no espaço doméstico sem função parental (tais como agregados e empregados domésticos). Ressalta-se que nesse conceito o adjetivo “doméstico” não delimita o espaço físico em que o ato ocorre, e sim as relações existentes entre agressores e vítimas.

Apesar das especificidades terminológicas e dos aspectos complexos que compõem a temática, é pertinente a constatação de que a violência no contexto das famílias acontece em relações hierárquicas e intergeracionais, usualmente como forma de se relacionar, resolver conflitos ou educar (Ministério da Saúde, 2010).

Assim, conforme a OMS (Krug et al., 2002), é possível delimitar três amplas categorias, conforme quem comete os atos violentos: violência autoinfligida, violência interpessoal e violência coletiva. Exemplos da primeira modalidade são: suicídio, tentativas de realização do mesmo e automutilação. Já a violência interpessoal pode acontecer entre pessoas que possuem relações familiares (entre parceiros, direcionada a filhos ou a idosos) ou não (ações praticadas por estranhos ou colegas no contexto comunitário). A violência coletiva é subdividida em política, social e econômica. Essas últimas subdivisões, ao contrário da contida nas duas categorias anteriores, dizem respeito a possíveis motivações para os atos cometidos por grandes grupos de indivíduos ou estados, tais como guerras e até mesmo a negação do acesso da população a serviços essenciais (Krug et al., 2002).

A violência praticada contra crianças e adolescentes tem raízes históricas, econômicas e culturais, conforme discutido anteriormente; violência, aqui, não é entendida como ato isolado, psicologizado pelo descontrole, pela doença, pela patologia, mas como um desencadear de relações que envolvem a cultura, o imaginário, as normas, o processo civilizatório de um povo.

Embora os adultos sejam socialmente responsáveis e autorizados a exercer poder protetor sobre crianças e adolescentes, esse poder deve ser exercido de forma adequada. No entanto, é ainda corrente em instituições brasileiras – família, escola, igrejas, serviços de assistência – a defesa e o exercício da submissão de crianças e adolescentes ao poder autoritário, arbitrário e por vezes violento dos adultos. Apesar de tardio, é de extrema relevância o fato de crianças e adolescentes terem se tornado sujeitos de direitos com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente.

1.3.1. Particularidades do caso brasileiro

Mediante o contexto histórico, econômico, cultural e social apresentado em relação às características da violência doméstica, entendemos que a estrutura familiar não pode ser considerada uma instituição isolada desse complexo contexto. De fato, é um dos agentes da sociedade em que encontramos presentes poderes estruturados e estruturantes. Assim, autoritarismo, machismo e outras questões decorrentes da disputa pelo poder manifestam-se nas relações familiares. É nesse contexto que podem ser analisadas a violência doméstica. Esta, por sua vez, parece ser uma forma de relacionamento ancorada na história e na cultura brasileira por longos anos.

O tema da violência tornou-se, nas últimas décadas, um vasto campo de estudos de diversas disciplinas, sendo focalizado sob diferentes vertentes. A presença das manifestações da violência serve para nos indicar que a sua recorrência afeta diretamente uma gama de cidadãos tanto no âmbito coletivo, quanto no âmbito individual.

As reflexões de Adorno (1995) sobre a violência revelam o quanto essa prática foi incorporada no cotidiano brasileiro e aponta seu caráter histórico, social e político. Introduzida no Brasil como recurso na solução de conflitos, a violência tem prosperado na sociedade como um valor e uma medida de resolução de conflitos.

Conforme nos aponta Adorno:

(...) a história da sociedade brasileira pode ser contada como uma história social e política da violência. Os conflitos decorrentes das diferenças de etnia, classe, gênero, geração, foram frequentemente solucionados mediante recursos às formas mais hediondas de violência. (Adorno, 1995, p. 303).

Adorno inscreve a questão da violência, no caso brasileiro, sob a perspectiva de um “autoritarismo socialmente implantado”, como algo que garante a continuidade de práticas autoritárias, que atravessam a estrutura social e é dependente de um sistema hierárquico sustentado pelas classes dominantes. Nas quais, “esse autoritarismo socialmente implantado faz referência ao modo pelo qual a sociedade se encontra estratificada e hierarquizada” (Adorno, 1995, p. 327).

Nesse sentido, prevalecerá uma hierarquização que demarca os lugares de determinados grupos, diferenciando-se a posição entre um e outro, obedecendo à regra de superioridade e inferioridade. Esta observação é pontuada por Adorno na seguinte passagem:

Sob o manto de uma aparente *mélange* de classes, etnias, gêneros que se cruzam profusamente pelas ruas e pelos espaços privados, se ocultam rígidas fronteiras que separam os superiores dos inferiores, mediatizadas por um fluido sistema de reciprocidade que se apoia em uma troca desigual de favores (Adorno, 1995, p. 327).

É válido dizer então que a desigualdade tão presente na sociedade brasileira tem em sua base de sustentação a relação entre dominantes e dominados. A presença da violência encontra-se enraizada na história da sociedade brasileira, conforme salienta Faleiros:

As relações de poder implicam, articuladamente, a dominação econômica, a política, a cultural e a simbólica, além da dominação do adulto, predominantemente da raça branca, sobre a criança, a mulher e o negro, no próprio processo de institucionalização do poder e em sua socialização (Faleiros, 2003, p.16).

A violência doméstica como método educativo, “foi introduzido no Brasil colonial pelos primeiros padres da Companhia de Jesus, em 1549” (Adorno apud Guerra, 2001, p. 43). O colonizador ao chegar aqui encontrou uma população que não aplicava castigo físico em suas crianças. Foram os jesuítas que, com sua missão de disciplinar e catequizar os indígenas, introduziram o castigo como método educativo, que posteriormente também fora adotado pelas famílias que aqui viviam.

Deslandes, Assis e Santos destacam que a violência familiar e concordam que

A violência contra crianças está profundamente arraigada na cultura familiar brasileira. A chamada violência familiar ou violência doméstica que se expressa nas formas de agressão física, abuso sexual, negligência, abuso psicológico e síndrome de Münchausen por procuração (...) vitimiza milhões de crianças todos os anos. Sabe-se que a magnitude desse fenômeno é extremamente ampliada e sendo a maior responsável pelos casos de violência interpessoal contra crianças. (Deslandes, Assis & Santos, 2005, p.46)

Muitas são as marcas da violência no processo social e histórico mundial. Portanto, dar visibilidade não somente às suas manifestações, mas ao modo como a compreendemos, ou ao menos, aprofundar seu debate junto aos mais amplos setores da sociedade, poderá constituir uma importante contribuição no processo que pretende analisar o abismo entre avanços jurídicos legais em relação à proteção de crianças e adolescentes e a presença recorrente de práticas punitivas contra esse público.

Assim, observamos que as práticas sociais sugerem comportamentos e discursos paradoxais que são representados, ora pelo fenômeno da violência, ora pelas conquistas no campo dos direitos e da proteção.

De um modo geral, ocorre um grande distanciamento no que se refere a questões econômicas, científicas, tecnológicas, políticas, em meio à prevalência de extremas desigualdades sociais.

Em que pesem os avanços obtidos por meio da aprovação de leis em favor do direito da criança, os conflitos e tensões em relação ao atendimento à violência doméstica contra a criança e o adolescente por parte da rede de atendimento, podem indicar a coexistência de diferentes projetos políticos por parte dos representantes em relação aos direitos humanos.

Num contexto de desigualdades e violências a concretização dos direitos de cidadania torna-se um desafio. Como afirmam Faleiros e Faleiros:

No Brasil convive-se com projetos políticos-societários antagônicos e contraditórios. Ao lado de um importante movimento pela cidadania impera a impunidade, justiça de classe (ou injustiça para os pobres, os fracos, os excluídos, os marginalizados) uma trágica herança histórica da escravidão e a presença atual de múltiplas formas de autoritarismo (Faleiros & Faleiros, 2001, p.19).

A violência doméstica cometida contra o segmento infantojuvenil parece obedecer à lógica de uma sociedade cuja referência encontra respaldo no adultocentrismo, herança do modelo patriarcal brasileiro e engendrado na cultura brasileira. De modo que até mesmo o contexto atual da questão da infância e adolescência, com seus histórico de violações, configura-se como um desafio para a concretização dos direitos humanos deste público.

O enfrentamento da violência doméstica está diretamente relacionado à compreensão desse fenômeno a partir da historicidade, dos seus aspectos socioculturais e de suas determinações. Isso exigirá mobilização de vários setores e saberes para intervenção mais adequada nos meios em que o fenômeno se expressa.

Temos algumas iniciativas no campo dos direitos da criança e do adolescente, por meio da aprovação de planos e implementação de programas e serviços, que visam o enfrentamento do fenômeno. Alguns mecanismos como o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – e Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes – SGD – objetivam o fortalecimento de um sistema integrado de proteção social para crianças e adolescentes. Esse assunto será melhor abordado no próximo capítulo.

Nessa direção, é relevante destacar a dimensão da atuação intersetorial. Reconhecemos que a violência contra a criança e o adolescente é um problema que requer a intervenção de diferentes políticas públicas voltadas à proteção da família em suas necessidades sociais. Este estudo compreende que a proteção social se realiza com a primazia do Estado na condução e efetivação dos processos sociais.

Sendo assim, uma vez reconhecida a importância da intersetorialidade, aproveito a definição de Monnerat & Souza, que a caracterizam como

Uma estratégia de gestão voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública (Monnerat & Souza, 2014, p. 42).

A intervenção nas situações de violência, especialmente a que acontece no âmbito familiar, tem sido tarefa destinada não só às esferas jurídica, policial e psicossocial. A Organização Mundial de Saúde (OMS) recomenda a atuação

intersectorial e a reconhece como “articulação de ações de vários setores para alcançar melhores resultados de saúde”.

Considera-se um campo pioneiro as iniciativas em prol da atuação intersectorial e também o é na questão do cuidado. Embora a afirmação de Deslandes (2009) de que, o setor saúde tem sido, com todas as suas limitações, um campo pioneiro e estratégico para a identificação das situações, do cuidado às vítimas e de produção reflexiva e crítica sobre este fenômeno. É necessária a concretização de parcerias intersectoriais com foco na transversalidade evitando a segmentação das ações.

Monnerat & Souza problematizam esse assunto e nos alertam que a concretização dessas parcerias intersectoriais tem se mostrado frágil e descontínua, principalmente devido ao “peso da tradição segmentada que caracteriza as intervenções estatais no campo social do país” e também porque “cada programa é encarado como ação de um determinado setor e/ou ministério (saúde, educação, assistência social, e outros) e não como algo cujas metas devem ser perseguidas conjuntamente a partir do empenho de diferentes áreas” (Monnerat & Souza, 2014, p. 49).

A concepção de intersectorialidade está vinculada a questão da interdisciplinaridade. Morgado destaca as sugestões de Almeida (2007) ao explicitar sobre a contribuição que a interdisciplinaridade possibilita ao processo de análise e intervenção nas expressões da violência. Assim a interdisciplinaridade prescinde de

(...) capacidade analítica das suas determinações estruturais, dos seus condicionantes conjunturais, das relações intersubjetivas envolvidas e dos mecanismos institucionais disponíveis e/ou mobilizáveis; b) escuta qualificada, no sentido de identificar as demandas envolvidas em relações violentas e favorecer a reconstituição e a apropriação crítica de suas próprias experiências (...) c) nesse itinerário reflexivo – individual e coletivo –, as visões de mundo, as idealizações do real, as identidades sociais básicas, os processos intersubjetivos devem ser interrogados tanto pelos(as) profissionais quanto pelos(as) protagonistas das relações violentas (...); d) condenação clara das práticas de violência como ato político de defesa da liberdade, da cidadania e dos direitos humanos, e não como julgamento moral ou expressão e solidariedade vitimista, que tende a construir dicotomicamente os lugares do algoz e da vítima (Almeida apud Morgado, 2012, p.26).

Portanto, estamos diante de um movimento nacional, no âmbito das políticas sociais, do reconhecimento, ainda que por ora circunscrito ao discurso legitimado

em documentos de regulamentação governamental, da intersetorialidade e da interdisciplinaridade, para desenvolvimento de ações através da participação de áreas como a saúde, a educação, o transporte, a assistência social, a justiça, a polícia e a política, com vistas à prevenção e ao enfretamento da ocorrência de atos violentos.

Assim, o problema da violência doméstica contra criança e adolescente no contexto brasileiro é alvo de ações de intervenção política e de organizações da sociedade civil. Todos envolvidos na luta pela defesa, promoção e garantia dos direitos da população infantojuvenil, o que será objeto de discussão no capítulo que segue.

2

As práticas sociais destinadas à criança e ao adolescente no Brasil

2.1.

Do viés assistencialista repressivo ao reconhecimento da criança e do adolescente sujeito de direitos humanos

No presente capítulo pretende-se refletir sobre as práticas sociais destinadas a crianças e adolescentes realizando uma breve revisão da assistência prestada até os dias atuais com foco na estruturação do Sistema de Garantia dos Direitos no contexto de desigualdades socioeconômicas. Serão incluídas dimensões importantes sobre a atuação desse sistema a partir da noção de intersetorialidade e rede na implementação e operacionalização das políticas que atravessam o campo dos direitos de crianças e adolescentes.

Os índices preocupantes de violações contra a infância, além de indicar a desigualdade em que vivem, servem para ilustrar a premente necessidade de efetivação das ações do Sistema de Garantia de Direitos. Desse modo, busca-se a concretização de ações que reconheçam e afirmem os direitos humanos de crianças e adolescentes por meio da promoção, defesa (proteção) e controle social.

O desenvolvimento da noção de direitos humanos surgiu no século XX, não surgiu de repente. Conforme nos aponta Baptista (2012), os direitos são resultado de uma série de mobilizações processadas social e historicamente:

Os direitos das pessoas, em suas relações com a sociedade, tal como os estudamos hoje, resultam de uma construção social, de conteúdo ético, resultante de um processo histórico e dinâmico de conquistas e de consolidação de espaços emancipatórios da dignidade humana (Baptista, 2012, p.180).

A ideia de direitos perpassa os documentos normativos em praticamente todos os países. E no que tange aos direitos das crianças e dos adolescentes, avanços claros podem ser identificados na história recente como a Convenção dos Direitos da Criança, que representou o reconhecimento internacional de que

as crianças e os adolescentes constituem-se enquanto sujeitos de direitos, independentemente de seu país de origem, sua nacionalidade ou mesmo seu local de residência, permanente ou temporário. Mas nem sempre foi assim.

As formas de tratamento à infância revelam o quanto esse público vivenciou um processo de negação de seus direitos, inclusive só passaram a ser percebidas e a ganhar algum tipo de visibilidade no final do século XIX. Tratadas como delinquentes e perigosas, as crianças oriundas das camadas pobres eram marginalizadas. Nesse sentido, as crianças se tornavam alvo de intervenção dos adultos e do Estado.

Registra-se que foi o Século XX o advento da primeira lei específica para crianças no Brasil. Trata-se do Primeiro Código de Menores, implementado em 1927, que assinala uma nova trajetória de atendimento sob viés jurídico.

O Governo consolidará as leis de assistência e proteção aos menores, adicionando-lhes os dispositivos à guarda, tutela, vigilância, preservação e reforma dos abandonados e delinquentes, dando redação harmônica e adequada a essa consolidação, que será decretada como Código de Menores. (Código de Menores, art1 apud Rizzini,1995).

Com a imposição de um código menorista, em 1927, o público infantil recebia atendimento repressivo. Todo esse processo já revela a tendência de culpabilização do sujeito, no caso a criança, por vivenciar ou praticar violência, e da família porque era percebida como desestruturada e incapaz de cuidar de sua prole.

Havia um mito criado em torno da incompetência das famílias das classes empobrecidas para criarem seus filhos, o que fez emergir uma violenta intervenção do Estado, levando os juristas a delegarem para si próprios “o poder de suspender, retirar e restituir o Pátrio Poder, sempre que julgassem uma família inadequada para uma criança” (Pilotti & Rizzini, 1995, p. 25).

Os autores ora mencionados ponderam sobre a assistência prestada às famílias no Brasil, retratando o modo como a sociedade tratou as questões vinculadas às famílias no decorrer dos anos. Sarti (2009) recorreu à visão antropológica para abordar como a noção de sociedade e de família foram pensadas por meio do universo simbólico. Ancorada na afirmativa Durkheimiana, de que:

A sociedade não é constituída simplesmente pela massa dos indivíduos que a compõe, pelo solo que ocupa, pelas coisas de que se serve, pelos movimentos que realiza, mas, de tudo, pela ideia que ela faz de si mesma (Durkheim, 1989, p. 500 apud Sarti, 2009, p. 10).

Com base nisso a pesquisadora fez um contraponto interessante para se pensar a noção de família, propondo que seja pensada a partir do sentido a ela atribuído. Assim, ao expressar a ideia sobre a sociedade e a noção de família, a autora nos alerta sobre a tendência de se incorrer à naturalização das relações familiares, como se fosse possível homogeneizar seus diversos arranjos num modelo único a ser seguido. É essa mesma linha de pensamento que torna a família um terreno fértil para um discurso normativo, transformando-a num “dever ser” no horizonte, referência positiva a partir da qual todo o resto torna-se “desvio” ou “anormalidade”, quando não, “patologia” (Sarti, 2004, p. 17).

Portanto, de acordo com essa perspectiva, o modo de pensar a família está fortemente ancorado numa visão de família como unidade biológica constituída segundo as leis da natureza e essa não é a tese defendida pela autora.

Para Sarti (2004):

Pensar a família como uma realidade que se constitui pelo discurso sobre si própria, internalizado pelos sujeitos, é uma forma de buscar uma definição que não se antecipe à sua própria realidade, mas que nos permita pensar como ela se constrói, constrói sua noção de si, supondo evidentemente que isto se faz em cultura, dentro, portanto, dos parâmetros coletivos do tempo e do espaço em que vivemos, que ordenam as relações de parentesco (entre irmãos, entre pais e filhos, entre marido e mulher). Sabemos que não há realidade humana exterior à cultura, uma vez que os seres humanos se constituem em cultura, portanto, simbolicamente (Sarti, 2004, p.27).

Para melhor elucidar a questão a mesma autora afirma que

Vivemos uma época como nenhuma outra, em que a mais naturalizada de todas as esferas sociais, a família, além de sofrer importantes abalos internos tem sido alvo de marcantes interferências externas. Estas dificultam sustentar a ideologia que associa a família à ideia de natureza, ao evidenciarem que os acontecimentos a ela ligados vão além de respostas biológicas universais às necessidades humanas, mas configuram diferentes respostas sociais e culturais, disponíveis a homens e mulheres em contextos históricos específicos (Sarti, 2004, p.21).

Pillotti e Rizzini (1995) registraram que a família era tomada como unidade a partir das disfunções sociais apresentadas. Como sequência, a ação estatal, essencial no papel de trabalhar as famílias, especialmente as oriundas das classes empobrecidas, referendou suas ações, tomando por referência o pressuposto de que algumas famílias eram incapazes de educar as crianças e os adolescentes em função de sua estrutura considerada inadequada para permitir o bom desenvolvimento de sua prole.

Dando sequência a essa breve trajetória da legislação e assistência à infância, temos o ano de 1979 como data da criação do Segundo Código de Menores, que delimita sua ação na assistência, proteção e vigilância a menores de 18 anos, que se encontrem em “situação irregular”.

A literatura sobre a história de atenção à infância revelou o quanto a sociedade brasileira esteve fundamentada no adultocentrismo e mostra o quanto esse fenômeno foi capaz de ser incorporado culturalmente no Brasil, interferindo nos hábitos e costumes sociais.

Neto (2007) defende que o adultocentrismo é considerado uma cultura popular e institucional na qual se estabelecem relações de negligência, exploração e violência, isto é, de opressão e discriminação, sobre crianças e adolescentes, num claro (mas raramente reconhecido) processo de hegemonia social, cultural, econômica e jurídica do mundo adulto, em detrimento do mundo infanto-adolescente e, por vezes, coberta por um falso manto de proteção.

As relações de poder autocêntricas são normalmente aceitas e embasadas no espaço doméstico sob o escopo da educação infantil. Segundo AZEVEDO o mundo adultocêntrico prima pelo controle da criança. Conforme Rizzini (1995) essa visão prevaleceu à medida que a intervenção dos adultos dominava o mundo da criança e do adolescente. Assim, as leis eram apenas uma das manifestações do real sentimento da sociedade, que através das ciências naturais se traduziam em práticas higienistas em relação à infância. A assistência e a proteção à infância foram direcionadas para práticas que não permitiam a cidadania, pois eram focadas e seletivas.

Crianças e adolescentes enfrentaram barreiras por serem considerados seres inferiores, o que decorreu na negação dos seus direitos fundamentais. Sobretudo, tal noção vem sendo desconstruída ao longo do século, a partir da Declaração dos Direitos da Criança, em 1924; pela Declaração das Nações

Unidas sobre dos Direitos da Criança em 1959 e mais tarde pela Convenção dos Direitos da Criança de 1989.

Sobretudo, apesar de todo o conjunto de direitos conquistados com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o projeto político adotado pelo governo após o período constituinte foi centrado na estabilidade econômica e na promoção da redução da intervenção Estatal. Portanto, priorizou o critério da rentabilidade econômica em detrimento a investimentos na área social. Conforme Faleiros:

(...) identificou-se um conflito existente entre o projeto de cidadania e de direitos, o projeto repressivo-clientelista e o projeto neoliberal, além do projeto de violência do narcotráfico. O projeto da cidadania e da democracia compreende a defesa dos direitos, a participação, a equidade e a transparência, enquanto que o projeto repressivo-clientelista é excludente, enfatiza a cultura da impunidade e da troca de favores. O neoliberalismo se propõe reduzir o Estado, implantar o gerenciamento e favorecer o mercado (Faleiros, 2003, p. 19).

A busca pela garantia dos direitos da criança e do adolescente requer uma articulação entre Estado e sociedade. O que implica na superação de uma visão reducionista de Estado e restritiva dos direitos humanos. É preciso conceber crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, superando a negação de sua cidadania.

Os movimentos sociais de defesa da criança e do adolescente foram atores importantes na conquista de direitos desse público. Foi sob o contexto de mudanças de cunho social e político nos anos de 1980 que observamos a emergência de novos atores sociais, formados pela camada popular da sociedade civil organizada, engajados numa luta comprometida pela conquista de direitos. Trata-se dos “Novos Movimentos Sociais”, compreendidos como, “Manifestações coletivas (com vistas à transformação social) como formas de expressão populares, alternativas, independentes e espontâneos” (Machado da Silva & Ribeiro, apud, Heringer, 1992, p. 51).

No ano de 1989, foi aprovada a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes. Evento que comemorou os trinta anos da 1ª Declaração dos Direitos Humanos.

A contribuição essencial proporcionada pela Convenção Internacional foi em relação ao tratamento de crianças e adolescentes como sujeito de direitos e pessoas em desenvolvimento. Entretanto, essa percepção não condizia com o

discurso e prática do poder (tradicionais), visto que o revogado Código de Menores de 1979, normatizava uma lei que em sua essência destacava o direito repressor e o atendimento assistencialista às crianças e adolescentes em situação irregular.

Em âmbito nacional, todo o processo de luta pela conquista de direitos teve seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que no texto do artigo 227, sintetizou a doutrina da Proteção Integral à criança e ao adolescente. E pela primeira vez na história, esse público é percebido em sua totalidade, como sujeito de direitos em condição peculiar de desenvolvimento. A carta constitucional assinala:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Constituição Federal, 1998).

A articulação das forças sociais que defendiam um novo modelo de atendimento à criança e ao adolescente propiciou a aprovação do Artigo 227 na Constituição Federal de 1988 e na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Sob nova orientação, a questão da criança e do adolescente deixa de ser concebida como um problema de ordem familiar apenas, de desajuste, passando a ser compreendida como consequência de fatores políticos, econômicos, culturais e demais aspectos estruturais do país.

Ainda por decorrência do processo de mobilização da sociedade civil organizada temos a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, como uma lei complementar ao artigo 227 da Constituição Federal de 1988, revogando o Código de Menores e a PNBEM.

O ECA, sancionado em 13 de julho de 1990, representa um paradigma bastante inovador no atendimento de crianças e adolescentes devido à perspectiva de integralidade, criando direitos, deveres e mecanismos para assegurar sua aplicabilidade. Figura como marco regulatório que fundou a nova política de atendimento à criança, eleita como um avanço substancial em relação à legislação vigente até então e introduziu direitos, criando mecanismos para garantia dos mesmos, a exemplo: Conselhos de Direitos; Conselhos Tutelares;

Juizados da Infância e Juventude; atribuiu novos papéis às Defensorias Públicas, Ministério Público e propôs a participação da sociedade civil.

Nesse sentido, o ECA propõe uma nova percepção em relação à criança e ao adolescente, reconhecendo-os como sujeitos de direitos. Ele também aponta a nova política de atendimento com respaldo na Proteção Integral. Essa doutrina veio a transformar o “menor” em sujeito de direitos através da garantia dos direitos fundamentais, da previsão da política de atendimento, das medidas de proteção e etc.

É preciso conceber a proteção enquanto processo histórico de compromisso político com um projeto que reverta as desigualdades. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que se reconhece a filantropia como a forma mais difundida de oferecer proteção, é inquestionável a função do Estado nessa tarefa. Cabe então a “proteção social” ser organizada pelo governo, por meio de práticas específicas para exercer e manter o poder.

A expansão da proteção pública ocorre na medida em que situações de exclusão advindas dos processos de industrialização capitalista se generalizam, repercutindo na capacidade de suporte das redes sociais primárias como a família e a comunidade. Nessa direção, pode-se dizer que os equipamentos sociais, especificamente no que diz respeito a crianças e jovens pauperizados, atendem uma parcela da população excluída de vários setores da sociedade, a exemplo: escola, o modelo de família instituído, o sistema de saúde, e etc.

Temos no Brasil uma distância entre formulação política e realidade. A administração da política de proteção social acompanha as formas autoritárias dos governos que nem sempre permite a aproximação com os setores que demandam formas de proteção. Muitas vezes faz-se uso político de sua implementação em benefício próprio.

Como nos mostra Castel (1996), as práticas de proteção nem sempre são discutidas com os definidos “carentes”. Apresentam-se pré-determinadas, com base em modelos já instituídos. O que aponta a necessidade de se produzir novos espaços, múltiplos olhares, práticas inovadoras sobre o cotidiano dos indivíduos, sem encaixá-los naqueles modelos já definidos.

Cabe ressaltar, todavia, que esse entendimento acerca da criança e do adolescente obteve significativa mudança na década de 1980, quando o cenário brasileiro foi tomado por movimentos democráticos que foram decisivos na

elaboração de instrumentos legais que marcaram decisivamente o rumo da nação. Essa década representa um cenário de diversas discussões e lutas afirmadas em congressos, seminários e manifestações em defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Assim, entidades como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), a Pastoral do Menor, o Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (MDDCA) e o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA) são exemplos de alguns movimentos e organizações de extrema importância na luta pela defesa e apoio de crianças e adolescentes na história brasileira.

A partir do Estatuto da Criança e do Adolescente inaugurou-se “(...) um tempo em que criança é e vive como sujeito de direitos” (Brasil, 2002, p. 26). Com isso, vimos um movimento em prol da cidadania e da proteção social na área da infância e adolescência. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990, Lei n. 8.069) registrou a mudança legal na concepção da criança e do adolescente como sujeito de direitos, visto que o ECA está fundado nos princípios da Doutrina da Proteção Integral, conforme preconiza as Nações Unidas (ONU).

Cabe pontuar que o ECA possibilitou tal inovação ao abrir espaços para a participação popular democrática, promovendo debates na área da proteção a criança e ao adolescente. Implementar uma nova lei (ECA), uma nova concepção de proteção, é preparar-se para levar tal prática ao cotidiano dos equipamentos sociais. Significa produzir novas alianças e pensar estratégias orientadas a consolidar os ideais postulados, para serem contemplados nas práticas cotidianas, legitimando um novo discurso sem reforçar velhos poderes.

Considerando o panorama de retirada dos direitos conquistados historicamente pela população, convém ressaltar que os direitos de cidadania são considerados como fenômenos sociais, fruto da correlação de forças entre interesses antagônicos de classes da sociedade capitalista. Sua luta vincula-se ao projeto democrático popular dirigido para o conjunto da sociedade e não para poucos, sendo o desafio fazer da construção da hegemonia um processo coletivo que unifique os segmentos e frações de classe num projeto que visa a superação da ordem burguesa. Aqui, a cidadania deve ser tomada como um espaço de luta para a concretização de direitos dos mais diversos setores da sociedade.

Na área temática específica da infância e adolescência brasileira temos a consolidação de uma legislação que afirma que crianças e adolescentes são pessoas em desenvolvimento, sujeito de direitos que devem tê-los assegurados, pelo Estado, família e sociedade, para sua proteção contra qualquer forma de violência. Paralelamente, temos a prevalência de modalidades de relações sociais pautadas em formas indiscriminadas de exercício do poder, que evidenciam as violações de direitos humanos.

Sobretudo, nossa cultura não esteve sempre voltada para o paradigma da cidadania, apesar do processo de lutas sociais pelo estabelecimento de direitos de crianças e adolescentes. As repostas para a questão da violência não devem vir de uma lógica repressiva, dada as arbitrariedades do Estado, ou messiânica, que tutela e distorce a condição de cidadania da criança e do adolescente. Nesse contexto, a opção mais segura para o enfrentamento da violência contra criança advém das políticas sociais que valorizam a promoção e proteção dos direitos da infância.

O ECA (1990) adotou uma nova concepção de infância e adolescência, referendada nos direitos humanos, como uma população demandante de contínua proteção especial e integral em razão de sua condição peculiar de desenvolvimento. Sobretudo,

“(...) a lei não transforma a sociedade rapidamente. No entanto, pode delinear o que se espera da sociedade tanto no nível governamental quanto no não governamental, podendo legitimar políticas e programas que irão contribuir para a mudança de atitudes a longo prazo” (Kaufman; Rizzini, 2007, p.12).

A partir do advento do ECA o Brasil passou a ter novas referências sobre a infância e adolescência, o que possibilitou uma nova concepção no atendimento destinado à criança e ao adolescente como cidadãos. Esse novo modelo de atendimento está direcionado para abranger de forma indiscriminada toda e qualquer criança. Portanto, se propôs a romper com a dicotomização da infância, que de acordo com Rizzini incidia em manter “de um lado, a criança mantida sob os cuidados da família, para a qual estava reservada a cidadania; e do outro, o menor, mantido sob a tutela vigilante do Estado, objeto de leis repressivas e programas assistenciais” (Kaufman; Rizzini, 2007, p.12).

A doutrina representada pela Lei 8.069 (1990) primou pela mudança de paradigma que fora perpetuado por anos através de ações ora assistencialistas,

ora repressivas. Tendo em vista a proteção especial, a doutrina da proteção integral rogou transformações tanto no discurso oficial de proteção como nas práticas da sociedade brasileira em relação à infância e adolescência.

Segundo Cunha (2005), a doutrina da proteção integral é uma normativa voltada para “renovação de comportamentos, crenças e instituições da sociedade brasileira no que diz respeito à defesa de direitos fundamentais de crianças e adolescentes”. Na concepção desse autor os Direitos humanos constituem: “(...) o principal instrumento de defesa, garantia e promoção das liberdades públicas e das condições materiais para uma vida digna. Os poderes Executivo e Legislativo são sempre solicitados a atuar conforme esses direitos”. Sobretudo, teoricamente o tema dos direitos humanos é “fundamental para o correto entendimento do Estado Democrático de Direito (Cunha, 2005).

O autor partilha da perspectiva defendida por Jurge Habermas (2003) de que há um nexos entre “direitos humanos e democracia (soberania popular)”, uma vez que:

(...) não se pode pensar em um Estado verdadeiramente democrático sem uma efetiva implementação dos direitos humanos. Isso quer dizer que os cidadãos somente poderão fazer uso efetivo de sua autonomia pública se forem suficientemente independentes, em razão dos direitos humanos uniformemente assegurados” (Habermas apud Cunha, 2005).

Dessa forma, é preciso o envolvimento e compromisso de vários atores que pactuavam com a perpetuação dessa nova prática em relação à busca da garantia da proteção integral dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao lazer e à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária estabelecidos pelo ECA.

É o que nos mostra Sousa:

(...) a busca de efetiva implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente através dos mecanismos de exigibilidade de direitos preconizados na referida norma só se concretizará em face do firme apostolado de todos os partícipes do processo de mudança de paradigma em relação aos direitos da infância e da adolescência. (Sousa, 2007, p.50)

Nesse sentido, com vistas a concretizar os direitos de crianças e adolescentes, o Estado os materializa por meio de políticas públicas que, no caso

da política de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil, começam a ser implantadas e implementadas, após os anos de 1990.

2.2. Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes

É necessário que os direitos preconizados no ECA sejam efetivados para que a população infantojuvenil, de fato e de direito, exerça sua cidadania. Acredita-se que a saída está na união e articulação dos vários segmentos, como entidades do governo e da sociedade civil organizada, inclusive a atuação de diversos profissionais. Portanto, com base na somatória desses esforços, será possível oferecer ao conjunto da população infantojuvenil a efetivação de seus direitos.

Para Teixeira (2011) essa foi uma missão atribuída ao Sistema de Garantia de Direitos (SGD), cujo modelo estabelece uma ampla parceria entre o Poder Público e a sociedade civil para elaborar e monitorar a execução de todas as políticas públicas voltadas para o universo da infância e da adolescência.

Como importante referência sobre a estruturação desse sistema temos o (ECA), que dá destaque como características fundamentais a articulação e a integração de várias instâncias do poder público na aplicação de mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal. Conforme expresso no Art. 86 “[...] através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, Estados, Do Distrito Federal e dos Municípios”. (Brasil, Lei 8.8069/90).

Nogueira Neto (2011) afirma que o reconhecimento da criança como sujeito de direitos ainda não é o suficiente, é preciso avançar e buscar a garantia dos direitos convencionados pelo ECA. Destaca ainda que a proposta para a sistematização e institucionalização do SGD encontra sim respaldo no Art. 86 do referido Estatuto, sobretudo, em sua percepção, o SGD foi inspirado mais na Convenção dos Direitos do que na lei brasileira.

Na perspectiva desse estudioso, o SGD configura-se mais como um sistema estratégico do que de atendimento. Afirma que o SGD não tem como paradigma os sistemas das políticas de saúde e de assistência, ou seja, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e Sistema Único de Saúde – SUS.

Temos como referência para a estruturação do Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD), desenvolvido a partir da Doutrina Jurídica da Proteção Integral, a Resolução 113 do CONANDA. De acordo com o §1 do Art. 1º:

O SGD se apoia em três eixos: Promoção dos direitos humanos, Proteção (Defesa) dos direitos humanos e Controle da efetivação dos direitos. O Eixo de Promoção é responsável pela formulação e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes. É nesse eixo que estão os serviços e programas de políticas públicas, bem como os de execução de medidas de proteção de direitos e os socioeducativos no atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Os órgãos responsáveis pela execução desses direitos estão organizados em instâncias governamentais e da sociedade civil.

O eixo de Controle é responsável pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação dos eixos da Promoção e da Defesa e, também, dos órgãos que têm por função a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Dessa forma, o controle social é exercido pela sociedade civil, por meio de suas organizações e articulações representativas.

De acordo com o CONANDA, os conselhos “(...) são órgãos responsáveis pela elaboração das diretrizes da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, bem como pelo acompanhamento, controle social e avaliação dos programas e ações desenvolvidas (...)” (BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2007, p.21).

A necessidade de situar a operacionalização do ECA em eixos estratégicos e de repensar sobre as intervenções que historicamente tem se revelado fragmentadas e focalizadas, é um desafio constante para os atores que compõem a rede de atenção a infância e adolescência. Nesse sentido, todos devem preconizar a construção de um projeto comum, que seja a criança e o adolescente como sujeito de direitos e o fortalecimento do Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Roseno (2007) também destaca a importância da atuação articulada da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Sobretudo, defende que para concretização dessa atuação será essencial “entender o papel das entidades de defesa” e, portanto, “devemos compreender o papel de cada um dos eixos deste sistema”. Dessa forma afirma que,

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma construção teórico-política (agora regulada por via resolução) sobre as estratégias e instâncias responsáveis pela implementação dos direitos de crianças e adolescentes. O sistema foi construído à luz da concepção de que, para implementar a normativa, os três eixos estratégicos – Promoção, Controle e Defesa/Garantia – deveriam articular-se (...) (Roseno, 2007, p.171)

Conforme expresso na Resolução 113/2006, o Art. 5º diz que:

Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram esse Sistema, deverão exercer suas funções, em rede, a partir de três eixos estratégicos de ação:

- I - defesa dos direitos humanos;
- II - promoção dos direitos humanos; e
- III - controle da efetivação dos direitos humanos.

Parágrafo único. Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram o Sistema podem exercer funções em mais de um eixo.

Em cada eixo integram essas ações as instituições e os serviços que operacionalizam a política de atendimento à criança e ao adolescente.

O SGD atua com propósito de fazer com que a família, o Estado e a sociedade conectem suas práticas com a perspectiva da doutrina da Proteção Integral, de forma a garantir à população infantojuvenil os direitos assegurados na Lei 8.069. Com vistas a possibilitar a efetivação desses direitos, que estão detalhados nos 267 artigos do ECA, o Sistema de Garantia é composto por atores que deverão atuar na seara da promoção, controle social e defesa dos direitos da criança e do adolescente de forma articulada.

Com intenção de reforçar a importância da atuação articulada dos vários agentes no campo dos direitos da infância e da adolescência, Baptista (2012) assinala que a complexidade das violações dos direitos e do sistema de garantias requisitam uma estratégia que se caracterize por intervenções articuladas e compostas por uma trama sociopolítica, veja:

A organização e as conexões desse sistema complexo supõem, portanto, articulações intersetoriais, interinstâncias estatais, interinstitucionais e inter-regionais. Supõem também ausência de acumulação de funções – o que exige uma definição clara dos papéis dos diversos atores sociais, situando-os em eixos estratégicos e inter-relacionados; integralidade da ação, conjugando transversal e intersetorialmente as normativas legais, as políticas e as práticas, sem conformar políticas ou práticas setoriais independentes (Baptista, 2012, p.188)

Nesse sentido, para alcançar um objetivo comum à dinâmica de atuação do sistema de garantias, precisa ser processada, articulada e formalizada pelos diversos atores desse sistema de forma intencional. Portanto, o debate e encontros entre os operadores desse sistema fortalecem as ações e as relações necessárias para o alcance do projeto compartilhado.

Portanto, de forma resumida, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente tem como característica essencial a promoção e articulação entre os espaços institucionais, como os instrumentos e atores que o compõe, fazendo com que, de modo ordenado, colaborem com a sua finalidade primordial, ou seja, a da garantia de direitos.

Assim, podemos citar algumas iniciativas no campo da infância e da juventude quanto ao enfrentamento das violações aos direitos de crianças e adolescentes, como: aprovação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil (2002); a implementação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil (Pair) da Secretaria Especial de Direitos Humanos; a elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa à Convivência Familiar e Comunitária, de 2006); bem como os programas executados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). Outra medida de enfrentamento a esse problema é o Disque 100, da Secretaria de Direitos Humanos.

É importante assinalar que a estrutura de garantia de direitos à criança e ao adolescente atravessa as diferentes instâncias e serviços de atendimento. Dessa forma, ao estudar tais garantias, deve-se considerar a promulgação de legislações que afetam o público infantojuvenil, inclusive as de áreas como a saúde, a assistência social, a educação e outras. Afinal, tais áreas definem e organizam as políticas de caráter assistencial, que atendem os sujeitos e, portanto, tem condições de colaborar com o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes na construção de estratégias para concretização dos direitos conquistados.

O SGD pressupõe o trabalho em rede das instituições e dos atores envolvidos na proteção da infância, visto que é a atuação do SGD que materializa as políticas públicas, como direitos fundamentais e atua diante da violação de direitos, realizando o controle social por meio da sociedade civil, que contribui participando dos conselhos, executando políticas complementares, produzindo conhecimento e mobilizando a sociedade em geral.

2.3.

A Demanda por uma nova cultura política: a intersectorialidade e o trabalho em rede

Com a preocupação de debater sobre como vem se delineando as estratégias de enfrentamento à violência doméstica contra a criança e o adolescente, com base na atuação do Sistema de Garantia dos Direitos, adotarei a intersectorialidade como um dos caminhos possíveis para gestão e operacionalização da política de atendimento para criança e adolescente, apoiada no trabalho em rede.

Reconhecendo tanto a intersectorialidade quanto a rede como elementos capazes de oferecer respostas eficientes ao processo de enfrentamento da violência, visto que a complexidade do fenômeno requer respostas inovadoras. Monnerat utiliza o enfoque da intersectorialidade como um novo recurso de gestão, por meio do estabelecimento de uma rede de proteção social, como condição para o enfrentamento de questões sociais complexas. E, assim, afirma que

Há consenso na literatura nacional de que para enfrentar a complexidade da questão social e os limites estruturais da sociedade brasileira é necessária a conformação de uma rede de proteção social, cujo objetivo de integração encontra-se em grande medida, dependente da construção de estratégias de gestão intersectorial (Monnerat, Almeida & Souza, 2014, p.13).

Antes de darmos prosseguimento à noção de intersectorialidade, convém registrar o quanto a produção literária sobre o assunto ainda é escassa. Talvez devido ao recente interesse despertado pelo tema na classe política e intelectual brasileira que, conforme Pereira (2014), ocorreu nos últimos 20 anos. Por conseguinte, friso a importância da noção para as reflexões proposta. Razão pela

qual serão apontados aspectos relevantes do tema com a intenção de contribuir para a discussão sobre essa nova forma de gestão para o campo do direito da criança e do adolescente.

Ao proceder ao exame literário sobre a intersetorialidade, verifica-se que sua discussão está associada à discussão sobre interdisciplinaridade. Há maior produção bibliográfica sobre esse termo, o que o justifica como “paradigma epistemologicamente mais trabalhado” em busca do conhecimento de realidades complexas. (Pereira, 2014; Inojosa, 2011).

Para Inojosa (2011), a interdisciplinaridade, no campo das políticas públicas, será denominada de intersetorialidade, que é “a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (Inojosa, 2011, p. 105).

Segundo Pereira (2014), a intersetorialidade é considerada uma noção polissêmica, com a qual é preciso resguardar cuidado para não incorrer em equívocos quanto a seu significado. Para a autora há uma necessidade de qualificar o termo, que se presta a diversas interpretações. Ora é invocado para referir-se a “articulação, soma síntese, unidade, rede”, ora referido à “superação da fragmentação” dos setores. O que indica sua imprecisão terminológica. Contudo, todos esses termos são unânimes em pretender a superação da desintegração dos setores e não da setorialidade.

Abreu (2009) também defende que a intersetorialidade não possui um único significado, mas vários, ou seja, é “ação política e técnica de articulação entre setores visando a construção, reafirmação ou oposição de projetos coletivos que potencializam ou obstaculizam interesses coletivos”. A discussão que proposta visa, preliminarmente, destacar a importância de romper com a visão setorializada, fragmentada, hierarquizada, oriunda de concepções de gestão tradicionais, das políticas sociais no Brasil.

A análise intersetorial privilegia a integração, a interação, a sinergia e a comunicação entre os setores envolvidos em determinada política pública (Inojosa, 2001; Junqueira, 2004; Santos, 2011). O incremento da discussão sobre intersetorialidade foi desenvolvendo-se vinculado à discussão sobre a descentralização (Ferreira & Silva, 2005). Sobretudo, a partir da década de 1990 a intersetorialidade passou a ser tema da agenda de pesquisa nas áreas da saúde

e das ciências sociais. É também um os pressupostos inseridos nas políticas de saúde e de assistência social. Surgindo também nas normatizações, como sinônimo de integração e de articulação. É uma temática que se reporta à discussão da gestão de políticas públicas (Inojosa, 2001; Junqueira, 2004; Comerlatto et al, 2007). O foco deste estudo é pensar a intersectorialidade como articulação, planejamento, execução e avaliação conjunta de programas, projetos e/ou ações, envolvendo o funcionamento em rede do SGD da criança e do adolescente.

Pereira (2014) afirma que a discussão sobre intersectorialidade tem como ponto de partida a interdisciplinaridade. E discute a necessidade de reconhecermos os setores como políticas especiais (como a de educação, saúde, assistência, habitação, entre outras), e assim não perder de vista, que enquanto políticas, encontram dotados de “movimentos concretos e contradições específicas”. Razão pela qual a intersectorialidade “não é uma estratégia técnica, administrativa ou simplesmente de boa prática gerencial. Pelo contrário, é um processo eminentemente político e, portanto, vivo e conflituoso”. (Pereira, 2014, p.37).

Nessa mesma linha de pensamento Monnerat e Souza (2009) afirmam que interdisciplinaridade é a perspectiva que “possibilita análise global dos problemas”, e a “estratégia de gestão intersectorial”, a ferramenta para a promoção de “práticas sociais mais eficazes em relação à questão social atual”.

Desse modo, a intersectorialidade pode ser definida como:

(...) uma estratégia de gestão voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública (Monnerat & Souza, 2014, p. 42).

A estratégia intersectorial apresenta-se como uma nova forma de planejar e intervir na realidade social que está prevista no texto do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, portanto é uma tendência das intervenções contemporâneas que se alia a uma nova ótica de gestão e intervenção no social. Essa nova estratégia de gestão das políticas públicas de promoção e defesa de direitos também figura como uma das características importantes dos programas de apoio sociofamiliar, que devem articular diferentes políticas sociais básicas – em especial saúde, assistência social e educação – e manter estreita parceria com

o SGD, sem prejuízo do envolvimento de políticas como habitação, trabalho, esporte, lazer e cultura, dentre outras (Brasil, 2006, p. 39).

Segundo Yazbek (2014), a intersectorialidade vem se configurando como um princípio orientador de ações integradas no âmbito da política social e supõe atendimentos em rede para a população. Trata-se de um fenômeno novo que é visto por alguns como novo paradigma para atuação do Estado em conjunto com setores organizados da sociedade. A proposta de uma ação integrada e em rede está na base desse paradigma.

Tal é a percepção de Pereira e Teixeira sobre a questão, que reconhecem a emergência da noção de intersectorialidade vinculada ao conceito de rede, conforme expõem:

A noção de intersectorialidade surgiu ligada ao conceito de rede, a qual emergiu como uma nova concepção de gestão contrária à setorização e à especialização, propondo, por outro lado, integração, articulação dos saberes e dos serviços ou mesmo a formação de redes de parcerias entre os sujeitos coletivos no atendimento às demandas dos cidadãos (Pereira & Teixeira, 2013, p. 121)

A mesma autora afirma que o contexto histórico de Proteção Social dos cidadãos brasileiros atual possui tendências “tanto conservadoras como emancipatórias” e nos alerta dizendo que é necessário fortalecer aquelas que visam à formulação de políticas públicas com referência nos princípios universais dos direitos de cidadania. E destaca que o direcionamento do esquema de proteção social brasileiro rumo a intersectorialidade é:

Um processo de longa duração, que funciona em grande parte de mãos dadas com o desenvolvimento do Estado e as exigências da democracia, e sem dúvida jamais esteve tão onipresente como hoje (Yazbek, 2014, p. 99).

Ao preconizar por mudanças substanciais na gestão a intersectorialidade supõe os preceitos de

vontade, decisão, que tem como ponto de partida o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor ou participante. Envolve, portanto estruturação de elementos de gestão que materializem princípios e diretrizes, a criação de espaços comunicativos, a capacidade de negociação e também trabalhar os conflitos para que finalmente se possa chegar, com maior potência, às ações (Yazbek, 2014, p. 98).

Sobretudo, a intersectorialidade não é um mecanismo de uma única política, segundo Sposati,

Todas as políticas sociais devem operar a referência e contrarreferência interna e externa. Este processo não é de exclusividade de determinada política social, mas de todas aquelas que possuem a leitura integral e integradora de necessidades sociais. A intersectorialidade é, ao mesmo tempo, objeto e objetivo das políticas sociais, e como tal o é também da assistência social (Sposati, 2004, p. 39).

Dessa forma, afirma-se que a intersectorialidade envolve todas as políticas sociais, visando romper com práticas isoladas e fragmentadas no cenário político, propondo a articulação entre os diversos setores em busca da ampliação dos direitos.

Nessa concepção, a intersectorialidade entre as políticas sociais é um mecanismo de gestão capaz de confrontar com as características tradicionais da forma de fazer política no Brasil. Revelando-se desafiante e desafiador ao mesmo tempo, pela novidade que abarca e devido às dificuldades que encontra em superar o velho hábito. Para Burlandy, os desafios para intersectorialidade

Abarcam desde as dificuldades cotidianas de enfrentar a lógica fragmentada das práticas institucionais historicamente consolidadas, que reforçam a atuação setorial, até os limites do próprio desenho institucional possível de ser instituído (Burlandy, 2014, p. 117).

A intersectorialidade é um processo inovador na execução das políticas públicas, que segundo Bourguignon (2001), como princípio, deve nortear a construção de redes intersectoriais, de modo a forjar novos direcionamentos para as ações das políticas públicas voltadas a família, criança e adolescentes. Nessa perspectiva o autor referencia a intersectorialidade à efetivação da construção de uma rede para enfrentamento da questão social.

As observações realizadas neste documento a respeito da intersectorialidade e de sua concretização não pretendem afirmá-la como a via de resolução para as manifestações de violência e demais problemas sociais. Entretanto, trata-se de um esforço, de um passo a mais, no debate sobre as políticas sociais, que, no presente estudo, centram-se na questão do enfrentamento à violência doméstica contra crianças e adolescentes, problematizada pelo enfoque da intersectorialidade e do conceito de rede.

Aproveitando o debate conceitual sobre a intersectorialidade Schutz e Mioto (2010) o sistematizam a partir de três aproximações: a primeira no sentido de complementaridade dos setores, destacando, sobretudo, que a noção de intersectorialidade não se limita às políticas sociais, mas tem interfaces com outras dimensões da cidade, como a infraestrutura, que também determina sua organização e regula as relações entre os diversos segmentos sociais. A segunda refere-se à abordagem da intersectorialidade e de sua capacidade mobilizadora perante os sujeitos sociais, que, por conseguinte, mobiliza práticas sociais. E a terceira aborda a intersectorialidade como princípio do trabalho em redes. Será com base nessa dimensão que pretendemos desenvolver o debate conceitual sobre redes.

Acredito que as reflexões acerca da intersectorialidade realizadas até então no presente estudo permitem trilhar aproximações com o debate sobre o conceito de redes e foi esse o objetivo de ter apresentado as perspectivas sobre a noção de intersectorialidade.

A literatura tem apontado que o conceito de rede está em construção, tanto que não há um entendimento único do que seja, de forma que se pode recorrer a diferentes produções. Contudo, antes de construir o termo conceitualmente, registra-se uma expectativa em relação ao trabalho em redes quanto à possibilidade de superação da histórica fragmentação presente na intervenção de diferentes áreas. Portanto, é recurso para superar a atuação fragmentada e focalizada dos saberes e das propostas políticas uma vez que está centrada nos pressupostos da integralidade e da articulação. Embora, mais do que propor ações articuladas, visando favorecer a atenção integral, a atuação em redes requer novas posturas interpessoais e interinstitucionais, além de agregar diferentes saberes, agentes e setores da sociedade, de modo a contemplar um conceito de estratégia que possui relação com a democracia.

No que se refere ao marco da constituição da estratégia em redes na atualidade, Pereira e Teixeira (2013) situam sua difusão no interior das organizações empresariais, sob vigência-modelo de competição capitalista, marcados processos de globalização, de financeirização do capital, pela reestruturação produtiva e pela disseminação da lógica neoliberal, tanto nos países desenvolvidos como nos periféricos. Sobretudo, assinalam que essa nova forma de gestão espalhou-se para a gestão política. Afirmam que a formação de

redes de políticas públicas, em especial, das redes de políticas sociais, está relacionada a dois fenômenos: a descentralização e a democratização política.

Yazbek concorda com a intersetorialidade enquanto princípio que orienta as ações integradas e supõe atendimentos em rede para a população. Ressalva, porém, que “a rede é antes de qualquer coisa uma decisão política que exige estratégias processuais deliberadas, alianças, adquirindo uma configuração quase contratual” (Yazbek, 2014, p.98-99).

As respostas às demandas sociais, via sistema de proteção social, não se operam de modo simples e automático. Dessa forma, a construção de uma rede protetiva torna-se um desafio por responder a uma nova forma de gestão. Gonçalves e Guará (2010) concordam que a proteção social não tem se constituído em tarefa simples e justificam que,

Historicamente, as políticas públicas organizadas setorialmente do ponto de vista de seu alcance social, demonstraram-se insuficientes em relação à atenção aos indivíduos e grupos socialmente vulneráveis. O fazer das políticas setoriais tem se mostrado também fragmentado, amiúde com sobreposição de ações e, conseqüentemente, parcial na implementação de suas propostas de cobertura. (Gonçalves & Guará, 2010, p. 13 e 14).

Sobretudo, reafirmam que “a ação em rede exigirá uma mudança cultural na forma de relação entre comunidades locais, regionais, nacionais e entre serviços e programas de organizações governamentais e não governamentais” (Gonçalves & Guará, 2010, p. 14).

Trata-se, portanto, do entendimento da rede como uma estratégia que possibilita a superação da fragmentação das propostas políticas setoriais. Para Gonçalves e Guará (2010), a articulação por meio da rede exigirá comunicação entre as partes, pois esta forma de atuação requer “(...) sobretudo fazer contato, cada um mantendo sua essência, mas abrindo-se a novos conhecimentos, à circulação das ideias e propostas que podem forjar uma ação coletiva concreta na direção do bem comum” (Gonçalves & Guará, 2010, p.13).

É com a intenção de mudança que surgem vertentes que visam contribuir com o estabelecimento e a consolidação das redes. Contudo, tais propostas devem estar vinculadas à noção de rede que “(...) articule intencionalmente pessoas e grupos humanos, sobretudo como uma estratégia organizativa que

ajuda os atores e agentes sociais a potencializarem suas iniciativas para promover o desenvolvimento pessoal e social” (Gonçalves & Guará, 2010, p.14).

Castells apud Gonçalves & Guará (2010) oferece elementos para se pensar a rede como

Um conjunto de nós conectados, e cada nó, um ponto onde a curva se intercepta. Por definição, uma rede não tem centro, e ainda que alguns nós possam ser mais importantes que outros todos dependem dos demais na medida em que estão na rede. (Castells,1998 apud Gonçalves & Guará, 2010, p. 14).

Sendo assim, de acordo com a perspectiva desse autor, a estrutura organizacional da rede está vinculada à ideia de difusão de poder.

Seguindo a mesma linha de pensamento e, portanto, vinculando o conceito à temática do poder, Faleiros (1999) assinala as dimensões políticas do trabalho em rede:

A rede é uma articulação de atores em torno, vamos nos expressar assim, de uma questão disputada, de uma questão ao mesmo tempo política, social, profundamente complexa e processualmente dialética. Trabalhar em rede é muito mais difícil do que empreender a mudança de comportamento (...) (Faleiros, 1999, p. 25).

O mesmo autor defende a perspectiva do trabalho em redes para o enfrentamento à violência. Assinala redes de forma que:

(...) 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 (...) pressupõe uma visão relacional dos atores/forças numa correlação de poder onde a perspectiva da totalidade predomina sobre a da fragmentação. Supõe também que as redes são processos dinâmicos e não organismos burocráticos formais, mas onde se cruzam (como numa rede) organizações do Estado e da sociedade. Não funcionam como convênios formais (embora possam existir), mas como contratos dinâmicos, em movimento e conflito, para, no entanto, realizar objetivos em que cada parte potencializa recursos que, juntos, se tornam, também mais eficientes (Faleiros, 2001, p.13).

Para Phebo, a definição de rede é: “um padrão de organização constituído, necessariamente, por agentes autônomos que interligados, cooperam entre si. É importante destacar que nela a ordem é horizontal, não hierárquica” (Phebo, 2007, p.152).

Trabalhar em rede tem implicações éticas e políticas, pois,

É algo mais que o trabalho colaborativo em si. Exige objetivos consensuais, pactos para seu funcionamento e confiança para que de fato aconteça a cooperação. É calcada na comunicação fluida entre todos seus integrantes. Diferentemente de organizações hierárquicas, ou piramidais, que são estruturadas para gerir e restringir o acesso às informações, aos bens e aos serviços, as organizações em rede são geridas para compartilhamento (Phebo, 2007, p.152).

Para Carvalho, no âmbito dos novos modelos de gestão pública das sociedades contemporâneas, o trabalho em rede pode ser compreendido como “uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações, que se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida cotidiana, no mundo dos negócios, na vida pública e entre elas” (Carvalho, 2003, p. 1).

Com base nos conceitos apresentados, podemos afirmar que a rede está referida ao estabelecimento de relações com um elemento comum e essencial, que é a construção da confiança entre os participantes.

No que se refere às formas das redes, Francisco Whitaker (1998) apud Gonçalves e Guará (2010) assinalam que a estrutura em rede se contrapõe às organizações piramidais, “permitindo a horizontalidade das relações entre os membros”. Nesse sentido, a rede é “como uma malha de múltiplos fios, que pode se espalhar indefinidamente para todos os lados (...) não há um ‘chefe’, o que há é uma vontade coletiva de realizar determinado objetivo” (Whitaker, 1998 apud Gonçalves e Guará, 2010, p.15).

A proposta da construção de rede fundada numa relação horizontal é interessante, visto que valoriza ações não hierárquicas com formas de decisão democráticas, em que se partilha da negociação e pactuação nas decisões, não havendo afixações de lugares e papéis em organogramas verticais.

A noção de redes não deve ficar restrita à percepção da organização institucional, precisa ser extensiva às demais formas de sociabilidade construídas no contexto dos grupos sociais, inclusive as redes sociais familiares, de modo que

Deve-se constantemente invocar a noção de vinculação: seja psíquica, comunitária, familiar, institucional, seja de causas ou de fenômenos. Uma vinculação dinâmica que favoreça a expansão da vida ou da morte, que mutuamente afeta e também é afetada e que absolutamente, não constitui um todo a partir da soma de suas partes, mas antes de tudo, constrói dinamicamente novas totalidades (Deslandes, 2006, p. 139).

Ainda no que se refere às tipologias, a literatura aponta que a rede de proteção espontânea é considerada uma rede primária. As demais são redes secundárias de proteção. Segundo Lia Sanicola (2001), as redes secundárias formais (instituições, organizações, serviços) organizam-se sob a base do princípio da igualdade e da exigibilidade, utilizam a redistribuição como método e caracterizam-se pela troca fundada no direito de cidadania (Sanicola apud Gonçalves & Guará, 2010, p.21).

Considero que a rede é um mecanismo coletivo que possibilita a integração entre pessoas, grupos e instâncias sociais que compartilham objetivos comuns. O estímulo às práticas que inspirem e ampliem interlocuções e à incorporação da rede pode ser uma boa aposta na construção de uma sociedade mais saudável e segura.

No que se refere à questão da infância e adolescência no Brasil, sabe-se que a aprovação do ECA consagrou o estabelecimento de um compromisso com a proteção integral de crianças e adolescentes. A proposta do ECA, contempla conceitos como os de integração, intersectorialidade, complementaridade. Desse modo, as redes de atenção passam a ganhar consistência.

Na atualidade, o ECA demanda do Estado e da sociedade ações voltadas para a superação do paternalismo e do assistencialismo que, historicamente, marcaram as ações e políticas do Estado brasileiro (Conanda, 2004, p.20).

Nesse sentido, os Conselhos de Direitos assumiram a tarefa de planejar e articular um Sistema de Garantia de Direitos, para "enfrentar as sistemáticas violações sofridas por crianças e adolescentes, sobretudo aquelas em situações particularmente difíceis e vulneráveis", o que deve envolver todas as instâncias legais de exigibilidade de direitos instituídas (Conanda, 2004, p. 20).

Dessa forma, a atuação em rede passou a ser um requisito para intervenção no campo da infância e da adolescência. A fim de materializar a proposta do ECA, a atuação articulada é uma exigência de documentos oficiais como o ECA e normativas do Conanda.

De acordo com Deslandes (2006),

Há um reconhecimento que a atuação em rede é capaz de fortalecer ações de proteção para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, bem como responder melhor à complexidade das demandas trazidas por esse problema específico.

A estudiosa recorre à Ube (2002), Bronfman (2002) e Nogueira (1995) como autores que partilham da perspectiva de atuação pactuada em rede para poder oferecer respostas aos complexos problemas da realidade, inclusive para a questão das violações dos direitos de crianças e adolescentes.

Destaca que a rede tem como premissas os seguintes elementos: a negociação para tomada de decisões, respeitando-se a identidade, a autonomia e a avocação de cada participante, a criação de espaços de conversação e expressão coletiva, uma consciência de que a atuação deve ser constantemente reavaliada para se ajustarem seus rumos e pressupõe relações de poder horizontais e democráticas. (Deslandes, 2006, p.139).

Morgado (2011) destaca os elementos fundamentais para construção de uma rede de proteção social, que requer compreende-la como um processo permanente de mobilização, afirmar um pacto de cooperação explícita, discutir pactuação sobre a concepção de proteção social, contribuir para romper com a fragmentação das políticas sociais, potencializar a aplicação e recursos (financeiros e humanos), otimizar o oferecimento de serviços, favorecer a qualificação do atendimento, favorecer a ampliação do atendimento, contribuir para a integração de diferentes segmentos institucionalizados e organizados na sociedade, fortalecer os espaços de gestão mais democráticos da sociedade e fomentar possibilidades de articulação local e regional.

Como já dito anteriormente, a problematização de questões complexas, como a violência contra a criança e o adolescente, precisa encontrar nos projetos e normativas legais repostas que sejam ímpares e multidimensionais, visto que a violência doméstica é um problema social grave e exige repostas específicas das políticas sociais. Nessa trajetória, o desafio é aproveitar o que já foi conquistado por meio de lutas que resultaram em avanços legais e ampliar o leque de interlocutores para explorar os caminhos que visam o enfrentamento da violência. Como desdobramento dessas lutas e conquistas temos medidas que favorecem o atendimento de crianças e adolescentes envolvidos em violência doméstica. Nesse sentido, Faleiros afirma que

A garantia e defesa de direitos passa por um ordenamento institucional que articule Estado e Sociedade, através de canais e organizações governamentais e não governamentais, como, por exemplo, no Brasil os Conselhos de direitos da Criança e do Adolescente (em nível nacional, estadual e municipal), os conselhos tutelares e os Centros de Defesa. (Faleiros, 2003, p.21)

É relevante aqui pontuar a ação dos atores sociais que tem poder de intervenção nos casos de violência e invocar o circuito percorrido pela denúncia, tais como o circuito de Defesa de Direitos, o de Atendimento e o de Responsabilização, que são bons exemplos de medidas possíveis para o enfrentamento da violência doméstica. Faleiros denominou tais circuitos como *fluxos*.

A integração operacional de diversos atores comprometidos com a proteção integral de crianças e adolescentes por meio da construção de *fluxos*, “além de contribuir para a resposta a uma exigência legal”, também trará desdobramentos que acabam “impactando diretamente o modo de seus exercícios pelos seus destinatários: a ação articulada em rede” (Melo, 2010, p. 4).

O estabelecimento de *fluxos* oficiais ou não oficiais de atendimento, responsabilização, tem como proposta a discussão e criação de rotinas e encaminhamentos para as situações de violência notificadas. Convém lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), visando à proteção dos direitos da população infantojuvenil, estabeleceu a obrigatoriedade da comunicação ao Conselho Tutelar de todos dos casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos que envolvam crianças e adolescentes.

A notificação da violência consiste em dar ciência à autoridade competente sobre a violência. O SUS, por qualquer suspeita do setor de saúde, as instituições de educação ou qualquer outro órgão ou pessoa devem ao Conselho Tutelar (Brasil, 2002).

A literatura vem ressaltando que a notificação é uma ferramenta que visa à prevenção e ao enfrentamento da violência, visto que possibilita a visibilidade do fenômeno e o conhecimento da dinâmica da violência. A notificação da violência é um compromisso legal de todos os cidadãos e permite, sobretudo, o conhecimento dos casos pelos órgãos competentes, bem como intervenções o enfrentamento das situações de violação de direitos e busca da garantia da proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Estudiosos do assunto assinalam que antes do ECA a sociedade brasileira não contava com o recurso da notificação voltado para a proteção.

Vale destacar que, até o final dos anos de 1990, não existia um instrumento que pudesse servir de base de dados para dar visibilidade às situações de violência contra as crianças e adolescentes e, conseqüentemente, não se dispunha de maior

planejamento para o estabelecimento de ações para o enfrentamento dessa problemática (Lima & Deslandes, 2011).

A proteção da criança e a defesa de direitos envolvem família, sociedade organizada e o sistema de garantias de direitos. Com base nisso, destaca-se o trabalho de Faleiros, que ao pesquisar sobre o destino das situações de violência sexual notificadas, trouxe elementos importantes desse processo.

Segundo o autor, nesses *fluxos* os entraves e as facilidades estão articulados às relações de poder, às concepções, aos dispositivos, procedimentos, aos aspectos socioeconômicos, às relações de gênero, classe e etnia.

Exemplos dos fluxos serão retratados como instrumentos norteadores das práticas em relação aos casos de violações de direitos que servirão como referência para análise e revisão das ações coletivas dos atores institucionais. Faleiros (2001) nos apresenta uma caracterização de cada um dos *fluxos*, ora mencionados a fim de clarificar seus objetivos dentro do circuito que percorrem as denúncias, assim os identifica da seguinte 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).

Tomando por base os curtos-circuitos e as lacunas do sistema, a autora nos apresenta o fluxo como:

Uma sequência de passos e de intervenções (circuito) de diversos atores para a garantia de direitos, sempre fundada na normativa vigente. O fluxo parte de um fenômeno da vida que demanda a intervenção profissional para se chegar a um objetivo final, que é a efetivação de direitos (Ungaretti, p.116).

É preciso cautela na definição dos fluxos, pois deve ser dado enfoque na promoção do direito, sem desmerecer os eixos da defesa e do controle. Dessa forma, para Digiácomo & Digiácomo (2010), a construção de fluxos é um processo que exige que seja acordado entre as instituições inseridas nessa teia de atendimento a cooperação de todas e o diálogo integrados dos profissionais atuantes nas mesmas. Os fluxos, nessa perspectiva, requerem um trabalho articulado no qual todos os atores e serviços interajam em prol de um mesmo objetivo. A articulação é a base da construção e da operacionalização dos fluxos.

Ao assumir o compromisso de buscar identificar fatores que interferem nas práticas sociais de proteção ou de violação, é necessário considerar os valores, ideias e atitudes que legitimam ou desqualificam tais atitudes. Essa análise requer à reflexão sobre quais práticas temos assumido no enfrentando do preconceito, da discriminação e da violação dos direitos humanos de pessoas ou grupos. Isso exigirá pensar nos mecanismos de proteção, controle social e promoção dos direitos humanos para desvendar as bases sobre as quais se assentam os modos de pensar e de agir. A definição de fluxos para intervenção nos processos onde há a ameaça ou violação de direitos poderá servir como instrumento que viabilize a identificação dos entraves e dos facilitadores da ação da rede de proteção social.

Trabalhar em redes de proteção social na comunidade requer a apreensão de um novo paradigma, tanto no que tange ao exercício de novas formas de relação quanto a um novo modelo de gestão de uma causa coletiva. Quando a rede contém participantes institucionais (representantes do poder público, ONGs, instituições e fundações empresariais), estes não se descaracterizarão em relação aos seus objetivos institucionais, tampouco abandonarão suas formas de organização. O exercício e o aprendizado contínuo na participação dessas redes possibilitam um aprimoramento e melhorias significativas para cada grupo ou organização que se insira na rede, no tocante às suas práticas institucionais (Gonçalves & Guará, 2010, p.20).

Com essa perspectiva, pretende-se a demarcação do conceito de rede como um desafio para os atores do sistema de garantias no campo dos direitos de crianças e adolescentes. Proponho levantar os aspectos que transversalizam a abordagem dos agentes/atores com foco nas práticas relativas às denúncias de violência doméstica por meio da intersetorialidade e do trabalho em rede.

A contextualização sobre a estruturação dos serviços de atenção à violência doméstica, bem como seus referenciais e perspectivas, são essenciais neste item. Partindo da análise da transição da concepção da criança e do adolescente como objeto de tutela do Estado, historicamente consideradas como pessoas sem valor, para sujeitos de direitos, pretendo verificar os instrumentos utilizados para a promoção do desenvolvimento humano de crianças e adolescentes com relação à proteção e promoção dos seus direitos com base nas transformações estruturais, políticas e na implementação da Lei 8.069/1990. O que, conforme já visto, tornou a proteção integral um referencial paradigmático para a formação de um novo campo, ou seja, o do Direito da Criança e do Adolescente no Brasil.

Por decorrência desse movimento, vale destacar que o processo exigiu um reordenamento institucional e de mudanças das práticas sociais no campo dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil. Ao analisar as práticas sociais desse campo, Oliveira (2011) destaca a coexistência de duas tendências: de um lado vige o imperativo da proteção da criança e do adolescente e do outro, a necessidade de proteger a sociedade do perigo que a criança pode vir a representar.

Vale retomar a ideia de Faleiros (2001), comentada no primeiro capítulo deste trabalho, em que o autor refere-se a esses movimentos como projetos políticos societários antagônicos e contraditórios. Em que pese o discurso oficial que confere à criança e ao adolescente o estatuto de cidadãos, ambas as tendências coexistem na sociedade atual. Visto que o reordenamento institucional e as mudanças das práticas sociais ainda se encontram em movimento.

No próximo capítulo esses elementos dinâmicos e contraditórios serão objeto de discussão a partir da análise do processo ocorrido em um município brasileiro de médio porte na busca de implementação da proposta de sistema de garantia de direitos para crianças e adolescentes, em que se poderá constatar a existência de rupturas e permanências.

3

O Sistema de Garantia de Direitos de Volta Redonda e os processos de atenção a Casos de violência doméstica

3.1.

O Cenário: Volta Redonda

Analisar as práticas de atenção à infância e à adolescência no que diz respeito ao enfrentamento dos processos de violência doméstica pelo Sistema de Garantia de Direitos na esfera municipal, buscando saber como Volta Redonda estrutura suas ações, se dentro da lógica intersetorial e do trabalho em rede, são parâmetros para avaliação da concretização do direito à proteção integral de crianças e adolescentes.

A política de atendimento prevista pelo ECA, ratificada pelas Resoluções 113 e 117 do CONANDA, tem como pressuposto a atuação articulada, assim a intersetorialidade é colocada como condição para uma gestão eficiente e condição *sine qua non* para a efetivação do direito, por esse motivo, é essencial buscar entendê-la. Posto isso, a pretensão é iniciar este capítulo apresentando o município de Volta Redonda. Posteriormente se dará o levantamento das instituições, programas e serviços que compõe o SGD e buscaremos problematizar suas intervenções com vistas à ação em rede.

Para retratar a experiência da Rede local de Volta Redonda, especificamente, com base nos casos denunciados de violência doméstica na infância e na adolescência, foi realizado o levantamento dos programas e serviços específicos do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes do município de Volta Redonda.

Dessa forma, é pertinente apontar alguns traços característicos do município em foco. Volta Redonda é uma cidade situada no interior do estado do Rio de Janeiro, mais precisamente na região do Vale do Paraíba¹. Trata-se do maior município da região sul fluminense, que conta com uma população estimada

¹ A Região Sul Fluminense do estado do Rio de Janeiro é dividida em três regiões geográficas. São elas: o Vale do Paraíba, a Baía da ilha Grande e Barra do Pirai.

em 262.259 mil habitantes². É uma cidade de grande porte que polariza as regiões industriais e rurais da região sul fluminense do estado do Rio de Janeiro. Situa-se entre as duas principais metrópoles do país Rio de Janeiro e São Paulo.

De acordo com a trajetória histórica, a cidade recebeu esse nome em razão de um acidente geográfico marcado por uma curva sinuosa do rio que corta a região, o Rio Paraíba do Sul. O desenvolvimento da área, inicialmente um povoado, ocorreu no século XIX em razão da expansão da malha ferroviária. E mais tarde, no século XX, pelos processos de industrialização e urbanização decorrentes da implantação da Usina Presidente Vargas ou Companhia Siderúrgica Nacional – CSN.

A história da cidade é bastante específica e possui forte simbolismo, pois concorre para o fato de se vincular à instalação da CSN no município em 1941. A concretização da CSN foi possível em razão da política governamental da Era Vargas, que principalmente durante a fase do Estado Novo (1937 a 1945), sob regime ditatorial, enveredou esforços no sentido de buscar incentivos para a fundação da Usina Presidente Vargas. Na época, a intensão do governo era satisfazer a economia brasileira por meio da expansão de bens, principalmente durante a Segunda Guerra Mundial. Portanto, o contexto foi extremamente favorável à implantação da Usina de Siderurgia. Dessa forma, tanto a fundação, quanto o desenvolvimento da CSN criou e deixou marcas profundas na história da cidade.

Desse feito, a CSN é considerada o maior empreendimento industrial feito na América Latina e se tornou um grande atrativo em função da atividade industrial, vindo a estimular a imigração de mão de obra para a Usina nos anos de 1940. Assim, com o desenvolvimento da siderúrgica, temos também a emergência de uma cidade industrial modelo e a constituição de um centro urbano importante para a região, permitindo a oferta de serviços.

Sobretudo, a organização de Volta Redonda retrata o quanto sua conformação esteve focada em torno da Usina. Inclusive o planejamento dos bairros foi de acordo com a hierarquia funcional dos seus empregados. Para Fontes e Lamarão (2006),

² Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e indicadores Sociais. Refere-se à estimativa da população residente com data de referência 1º de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014. Disponível em: <<http://www.ibge.com.br>> Acesso em: 02 de janeiro de 2015.

A configuração física da cidade espelha, de modo claro, o processo de organização do espaço. A conformação linear, preconizada pelas condições de sítio, acabou convertida numa conformação radiocêntrica, tendo como foco a siderurgia. A praça, com a sede da Prefeitura e a igreja – símbolos em torno dos quais tradicionalmente as cidades do interior do Brasil se desenvolvem – foi substituída em Volta Redonda pela onipresente usina. Com a emancipação, as relações sociais passaram a se dar em dois universos distintos, mas intimamente ligados, representados pela CSN e pela Prefeitura e suas respectivas áreas de atuação. A Cidade Nova e a Cidade Velha expressavam – e ainda expressam – esses dois universos e seu inter-relacionamento (Fontes & Lamarão, 2006).

Com o desenvolvimento da cidade, deu-se uma pressão para que sua emancipação vingasse. Nesse sentido, em 17 de Julho de 1954 a cidade conquistou o título de município.

Em que pese o salto no resgate do histórico da cidade ora apontado, foram registrados movimentos demasiadamente importantes para Volta Redonda, como os que antecederam à concretização da privatização da Usina, marcado pela organização sindical, pelos movimentos vinculados à Igreja Católica e, sobretudo, pela greve dos funcionários da CSN em 09 de Novembro de 1988.

A resposta à mobilização dos operários da CSN foi representada pela intervenção do Exército. Foi nesse contexto que a violência teve seu ápice, registrando a morte de três funcionários da CSN (Willian, Walmir e Barroso) e logo depois, a conquista do apoio e solidariedade da comunidade local, por meio de passeata na cidade, registraram o fim da greve.

Assim, a década de 1980 representou para a CSN um período de crise devido ao acúmulo de dívidas, a estagnação da economia do município e a greve de 1988. Todos esses eventos indicaram a saturação da relação entre a siderúrgica, os funcionários e o município. Nos idos de 1993 a política governamental³ empreendeu esforços para deflagrar o processo de privatização da usina. Logo, a maior indústria estatal da América Latina foi repassada ao mercado privado.

Se em 1992 a CSN possuía 28 mil funcionários após o processo de privatização, mais precisamente em 1999 registrou-se que a empresa contava com 5,7 mil empregados. Esses números são significativos, pois operaram mudanças no imaginário da população local, que antes idealizava na oferta de

³ No Governo do presidente Fernando Collor a privatização fazia parte do Plano Nacional de Desestatização.

emprego da Usina a oportunidade de sólido vínculo funcional e posteriormente o desemprego e a precarização das relações trabalhistas.

Surge, então, um novo desafio para Volta Redonda, que precisa criar respostas políticas para demandas da população local no período pós-privatização, em razão do processo de reestruturação produtiva da empresa, o que exigiria maiores esforços da administração pública por meio da oferta de serviços de saúde, da geração de emprego e renda, educação e etc. Devo destacar que antes da privatização a empresa assumia responsabilidades pelos serviços em questão.

3.1.1. Volta Redonda em dados

Neste trecho pretendo realizar breve apontamento sobre alguns indicadores de Volta Redonda, como o IDH municipal, em razão de ser um instrumento que sinaliza a realidade de um território. Depois será mencionada a pesquisa realizada por meio de entrevista com atores essenciais à rede de atendimento, o que permitirá a abordagem de algumas das dimensões estruturantes da política representada pelos programas e serviços existentes no município e que, por esse motivo, são insumos importantes e fundamentais para análise da política de atendimento à criança e ao adolescente da cidade de Volta Redonda.

A evolução do IDH pode relacionar-se a avanços na área social, como a educacional e a saúde, por exemplo. De qualquer forma, pode indicar o quanto as políticas públicas são importantes para a melhoria das condições de vida de uma população.

Segundo consta, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal⁴ (IDHM) de Volta Redonda era 0,771, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). Destaca-se que a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice

⁴ Os índices variam de 0 a 1. Considera-se que quanto mais próximo de 0, pior a situação social.

de 0,833, seguida de Renda, com índice de 0,763 e de Educação, com índice de 0,720.

Convém assinalar que o município apresenta o maior IDH da região do médio Paraíba⁵. Situa-se entre os quatro primeiros colocados no ranking do IDHM para o estado do Rio de Janeiro. Sendo respectivamente, Niterói, Rio de Janeiro, Rio das Ostras e Volta Redonda, que ocupam no Atlas a 7^a, a 45^a, a 197^a e 220^a posição relativa ao ranking decrescente dos municípios brasileiros.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, todos os índices para Volta Redonda estão abaixo dos municípios comparados na esfera estadual. E no que se refere a seu desempenho a nível nacional, podemos dizer que está relacionado, principalmente, aos índices de desigualdade, emprego e exclusão.

A tabela a seguir indica a divisão por gênero do total de habitantes do município de acordo com a evolução histórica:

Tabela 1- População, total, por Gênero, Rural/Urbana - Volta Redonda – RJ

População	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
População total	221.952	100,00	242.063	100,00	257.803	100,00
Homens	108.064	48,69	116.740	48,23	122.919	47,68
Mulheres	113.888	51,31	125.323	51,77	134.884	52,32
Urbana	221.182	99,65	241.996	99,97	257.686	99,95
Rural	770	0,35	67	0,03	117	0,05

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP), 2013.

Os dados publicados pelo Atlas do Desenvolvimento Humanos (2013) apontam que a qualidade de vida dos Volta Redondenses é alta. Algumas características contribuem para isso, como exemplo: a rede de ensino que oferece desde a educação básica até a pós-graduação; a infraestrutura de serviços, com

⁵ Médio Paraíba

99,35% de domicílios atendidos por água potável, 90% com energia elétrica e 89,2% com esgoto. Segundo consta⁶, a cidade possui 05 instituições de ensino superior, incluindo 02 universidades públicas; 08 instituições profissionalizantes; 115 estabelecimentos de ensino fundamental, com 49.300 matriculados; 27 estabelecimentos de ensino médio, com 16.245 matriculas; 7 hospitais, desses 2 são públicos, e 5 unidades de emergência.

Ainda de acordo com os dados do IDH, que indicam que o município possui bons índices econômicos e sociais, convém não esquecer as mazelas do processo de reestruturação do setor produtivo local, desde a privatização da CSN. Período em que a cidade sofreu graves problemas econômicos que requisitaram do poder público a reorientação da economia municipal para a prestação de serviços. Atualmente, Volta Redonda é a cidade com maior destaque no setor no Sul Fluminense, concentrando um bom número de serviços de saúde e comércio pelo investimento e desenvolvimento do setor terciário.

A cidade também foi pioneira na região na implantação de serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade, conforme prevê a Política de Assistência Social, por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Possui também ações da sociedade civil organizada com vasta experiência no atendimento à violação de direitos, como a Casa da Criança e do Adolescente.

Pois bem, se os indicadores anteriormente mencionados tratam sobre as características da cidade de Volta Redonda, Almeida (2010) reconhece uma cidade como um território “vivo e plural” e atribui importância aos indicadores, mas reconhece também o peso das legislações, estruturas, programas, práticas profissionais e sociais existentes, como marcas da materialização de dada política num território. Posto isso, será relevante adotar outros referenciais além dos indicadores sociais e econômicos já assinalados, que nos permitam ter acesso às dimensões da realidade social de Volta Redonda que interferem no campo dos direitos da criança e do adolescente.

Nessa perspectiva, acredito que buscar na estrutura e conformação do Campo dos Direitos da Criança e do Adolescente de Volta Redonda, com referência nos casos publicizados de violência doméstica, por meio do

⁶ Os dados foram extraídos do site oficial do município: www.portalvr.com, acessado em 08 de janeiro de 2015.

mapeamento dos atores engajados no processo de enfrentamento à violência e na atuação em rede, poderá revelar o jogo presente nesse território, que acreditamos estar em construção. Cabe, portanto, a contextualização sobre a estruturação do campo de serviços de atenção à violência doméstica com base no SGD da cidade.

3.2.

Mapeamento e caracterização dos serviços existentes em Volta Redonda para casos de violência doméstica

Questões Centrais para Caracterização da Pesquisa- Dispositivos de Garantia de Direitos

Foi apenas nas últimas três décadas que o debate sobre a violência contra crianças e adolescentes, principalmente a sexual, adquiriu maior visibilidade por parte de órgãos governamentais e não governamentais no país e a temática da violação dos direitos de crianças por decorrência de abuso e exploração ganhou expressão política, com a instituição do ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/90.

Seguindo essa perspectiva, constata-se que, além dos avanços na política de atendimento a crianças e adolescentes, esse campo também tem sido marcado por recuos, considerando a estrutura social em que firma suas raízes. Pois, se a Constituição e seus dispositivos têm marcas fundamentais no âmbito dos direitos, a desigualdade social existente configura-se como um legado histórico, que se tornou um entrave ao acesso aos direitos contemplados em lei. (Couto, 2009).

Essas problemáticas vão incidir sobre todos os movimentos que acompanharão a regulamentação das legislações ordinárias oriundas da Constituição, que, em confronto com a realidade imposta ao país, tem incidência importante na consolidação dos direitos sociais no Brasil (Couto, 2009, p. 161).

Com essa mesma perspectiva Almeida retrata a política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, afirmando que

A existência de serviços públicos de atendimento a vítimas de violência doméstica, assim como todo aporte legal, inegavelmente representam importantíssima conquista dos movimentos organizados. Esses avanços, no entanto, ocorrem num

quadro de desregulamentação dos direitos, de enfraquecimento da noção de luta coletiva, no bojo das transformações políticas e econômicas dos anos 90. Desta forma parece-nos necessário conhecermos de que forma estes serviços se estruturam para o enfrentamento do fenômeno, se os referenciais adotados contribuem para transcender as experiências individuais e assumir dimensões coletivas ou reproduzem o discurso de que as ações violentas são resultado de famílias desviantes e desajustadas, restringindo dessa forma a dimensão política do fenômeno. (Almeida, 2011, p.24).

Outrossim, o autor deixa claro a importância da dimensão de luta política para o enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente, visto a forte tendência em se atribuir sua ocorrência a fatores patologizantes por parte de quem a comete, simplificando o fenômeno e dispersando a possibilidade de se criar respostas coletivas para a problemática da violência familiar⁷.

De qualquer forma, as questões contrastantes em nossa sociedade como o convívio entre a afirmação de direitos, consagrada pelas leis, e a sua negação, através dos rebatimentos neoliberais sobre a política de atendimento para a criança e o adolescente, precisam ser superadas para que esse hiato não impeça a operacionalização desses direitos na atualidade e possibilite a mudança.

Seguindo a trilha nacional, os serviços de atendimento especializado para crianças e adolescentes em situação de violência doméstica no município de Volta Redonda expandiram-se na década de 1990. Sobretudo, a política local de enfrentamento. A criação da Lei No. 8.069/1990 foi apenas o início do processo, o grande desafio é a efetivação e cumprimento da mesma. Para tanto, faz-se necessário que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, juntamente com instituições e órgãos de amparo a infância e adolescência realizem um trabalho efetivo na sensibilização e mobilização da sociedade visando à compreensão de seu dever para com a criança e o adolescente, conforme preconizado pelo artigo 4º ECA (1990).

Antes de iniciarmos a conformação do campo do SGD na cidade, faz-se necessário destacar alguns instrumentos e dispositivos que são fundamentais para o enfrentamento da violência doméstica de acordo com a política vigente.

Se o reordenamento jurídico institucional proposto pelo ECA por meio do SGD destaca a articulação e o trabalho em rede, será necessária a requisição de

⁷ Sobretudo, não se trata de negar a subjetividade que se manifesta nas relações sociais familiares caracterizadas.

novas postura e cultura dos órgãos vinculados a esse sistema, visando o atendimento a crianças e adolescentes envolvidos em situações de violência doméstica ou outras violações.

Destaco que o fortalecimento da rede que visa o direito da criança e do adolescente pode promover a proteção integral de crianças e adolescentes frente a sociedade, Estado e família, por meio de um Sistema de Garantia de Direitos articulado e eficaz. Nesse contexto, uma boa estratégia é o monitoramento e avaliação das políticas públicas para a área. A Secretaria Nacional da Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, que integra a estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tem como competência a articulação e implementação das políticas públicas para o setor, bem como a promoção, estímulo e acompanhamento do cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Convém destacar que a partir do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil, iniciativas importantes foram implementadas e disponibilizadas para a sociedade como o Disque 100 e o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil no Território Brasileiro.

O SGD é compreendido como um conjunto de instituições, órgãos e serviços voltados para promoção, proteção, defesa e controle social da política de direitos humanos de crianças e adolescentes e responde às referências legais propostas pela Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), pela Constituição Federal (1988), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), com estabelecimento do Compromisso Nacional pela Redução da Violência contra a Criança e o Adolescente (2007), pelo Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária, e pela Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (2010).

De certo, a plena implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente tem como horizonte a organização e concretização do SGD, tendo como premissas, a municipalização do atendimento, o estímulo à participação da comunidade organizada na formulação das políticas, a criação de conselhos de direitos e fundos (e outras instâncias colegiadas de participação nas três esferas de governo (municipal, estadual e União). Sobretudo, a plena garantia dos direitos

peçoais e sociais por meio da articulação e integração de políticas públicas e, portanto, a existência e consolidação de redes.

A complexidade da situação de violência põe-se perante a notificação da violência doméstica e requisita a atuação em rede dos órgãos, programas e serviços, enfim, do Sistema de Garantia de Direitos, o que exigirá uma intervenção conjunta, como a que se pretende deflagrar a partir de uma notificação de suspeita de violência contra criança ou adolescente, tal como preceitua o artigo 13 do ECA. Para Assis (2012),

Notificar implica em dividir e partilhar com os vários setores da sociedade a responsabilidade de proteger crianças e adolescentes. O segmento à notificação para a rede de cuidados e proteção está relacionado à organização dos serviços e dos fluxos internos, sendo fundamental o trabalho em equipe multiprofissional para acompanhamento adequado dos casos (Assis *et al*, 2012, p. 2306).

Como visto, a atuação articulada frente ao processo de notificação é um aspecto importante e Faleiros e Faleiros (2003), defendem que “as redes organizam-se com base nas forças existentes no território, para uma ação conjunta multidimensional, com responsabilidade compartilhada (parcerias) e negociada”. O que influenciará na dinamicidade do enfrentamento à violência de determinado território.

Concordo que as redes são processos dinâmicos e não organismos burocráticos formais, em que entrecruzam como numa rede organizações do Estado e da sociedade, “(...) a rede é, pois uma aliança de atores/forças, num bloco de ação, ao mesmo tempo político e organizacional” (Faleiros & Faleiros, 2003, p. 25).

Visando contribuir para um maior aprofundamento da discussão sobre como abordar o problema da violência e da atuação em REDE no âmbito do SGD, este estudo tem como objetivo mapear os atores que atuam nos casos de violência doméstica e pretende perceber os desafios no campo do Sistema de Garantia de Direitos em Volta Redonda.

Neste ponto realizaremos a descrição dos representantes do Sistema de Garantias de Direitos de Volta Redonda que conforma o campo empírico desta pesquisa e possibilitará a identificação dos atores com atuação nos casos publicizados de violência doméstica contra a criança e o adolescente, permitindo ainda a análise das relações entre tais agentes.

Como bem aponta Arantes (2007), é preciso ter clareza do papel e da competência dos membros que compõe a rede, pois esse é um dos requisitos para a atuação articulada entre os operadores desse sistema. Embora ciente dos limites da pesquisa em questão, ao levantar/mapear os atores que operacionalizam o atendimento especializado para situações de violência doméstica contra o público infantojuvenil e os demais órgãos que atuam na defesa da garantia dos direitos dessa população, como é o caso da Defensoria, pretendo aprofundar a discussão sobre a temática da violência e evidenciar a importância do enfrentamento dessa questão de forma crítica, articulada e em consonância com o atual ordenamento sociojurídico brasileiro no município de Volta Redonda.

3.2.1.

Caracterização das instituições participantes da pesquisa

Conselho Municipal dos direitos da criança e do adolescente – CMDCA Volta Redonda

É um órgão municipal que determina políticas de atendimento e tem por função deliberar quais os serviços devem ser criados ou melhorados na cidade para atender a todos os direitos da criança e do adolescente e devem ser garantidos pelo poder público.

Os conselhos são considerados como os novos arranjos institucionais definidos na legislação para concretizar a participação e controle social preconizados na Constituição Federal de 1988. São organismos que articulam participação, deliberação e controle do Estado. O caráter deliberativo está assegurado no princípio da participação popular na gestão pública, consagrado na Constituição Federal (1988), e são instituições cujo sentido é a partilha do poder decisório e a garantia de controle social das ações e políticas com fins da garantia de direitos conquistados. Portanto, conselhos são espaços deliberativos e de controle social da coisa pública. No entanto, nem todas as legislações ordinárias consideraram esse aspecto ao definirem a criação e competências dos conselhos dos direitos. Conselhos são instâncias permanentes, sistemáticas, institucionais, formais e criadas por lei com competências claras.

Além disso, devem ser órgãos colegiados, paritários e deliberativos, com autonomia decisória. Um exemplo de legislação ordinária que dispõe sobre conselhos de políticas, de segmentos e temáticos é a Lei Federal 8069, ao dispor sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 88, inciso II, que torna obrigatória a existência de conselhos dos direitos da criança e do adolescente em todos os níveis da Federação, destacando-se o caráter deliberativo e controlador das ações, assegurada a participação paritária.

Os conselhos de direitos, independentemente do nível de atuação – nacional, estadual ou municipal –, são espaços nos quais o governo e a sociedade devem discutir, formular e decidir, de forma compartilhada, as diretrizes para as políticas públicas de promoção e defesa dos direitos. Assim, os Conselhos de Direitos não são, portanto, executores de políticas, mas formuladores, promotores de políticas, defensores de direitos, controladores das ações públicas governamentais e não governamentais, normatizadores de parâmetros e definidores de diretrizes das políticas na perspectiva da garantia dos direitos humanos, sociais e políticos.

Conselho Tutelar Volta Redonda

O Conselho Tutelar foi criado conjuntamente ao ECA, instituído pela Lei 8.069 de 1990. É, por definição, um “órgão permanente e autônomo, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (ECA, 1990). Deve ser estabelecido por lei municipal que determine seu funcionamento de acordo com os artigos 131 a 140 do ECA. Formado por membros eleitos pela comunidade para mandato de três anos, o Conselho Tutelar é um órgão permanente (uma vez criado não pode ser extinto) e possui autonomia funcional, ou seja, não é subordinado a qualquer outro órgão estatal. A quantidade de conselhos estará de acordo com a necessidade de cada município, no entanto é obrigatória a existência de pelo menos um Conselho Tutelar por cidade, constituído por cinco membros.

O artigo 136 do ECA, estabelece as atribuições do Conselho Tutelar e, conseqüentemente, do conselheiro tutelar em atender não só a crianças e adolescentes, como também atender e aconselhar pais ou responsáveis. O Conselho Tutelar deve ser acionado sempre que se perceba violação de direitos ou situações de risco contra a criança ou o adolescente, como por exemplo, em

casos de violência física, sexual, psicológica e abandono. Cabe ao Conselho Tutelar aplicar medidas que zelem pela proteção dos direitos da criança e do adolescente.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, “(...) entende que os Conselhos Tutelares constituem um dos instrumentos mais importantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, como órgãos públicos encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (Brasil, Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2001, p. 8).

O Conselho Tutelar pode requisitar serviços de diversas instituições no município para verificar os casos de violação de direitos e o atendimento imediato às vítimas de violência (serviços de saúde, acolhimento institucional, etc.). Em caso de suspeita ou confirmação de violência grave as vítimas podem ser encaminhadas para as delegacias de polícia para registrarem um Boletim de Ocorrência Policial e serem submetida a exame de corpo de delito no Instituto Médico Legal (IML).

A primeira gestão do Conselho Tutelar de Volta Redonda data de 1996. Sendo que, desde 03 de julho de 2012 o município passou a ter 02 (dois) Conselhos Tutelares. Ambos funcionam na mesma sede, situada no bairro Nossa Senhora das Graças, próximo à 93ª Delegacia de Polícia e antiga sede da DEAM de Volta Redonda.

Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS Volta Redonda

O CREAS é o órgão da administração pública municipal, vinculado à Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC) que é responsável pela política de assistência social do município. O CREAS foi inaugurado no ano de 2005, por decorrência da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004. O reordenamento dos serviços socioassistenciais no município ocorreu após a proposta da PNAS. Assim, com a instalação do CREAS foi organizada a fusão entre o serviço de proteção à mulher vítima de violência, da Casa da Mulher Bertha Lutz, que anteriormente era vinculada à Secretaria de Saúde e o Centro de Referência para a Infância e Adolescência (CRIA/Programa Sentinela) em um mesmo espaço físico.

A unidade que integra a Proteção Social Especial da PNAS é responsável pela oferta de orientação e apoio especializado e continuado a indivíduos e famílias com seus direitos violados, devendo ofertar o atendimento psicológico e social à criança e ao adolescente vítima de violência. (Brasil, 2005).

A criação e implementação dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social está atrelada às questões sociais e históricas do enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. No ano de 2000, o governo Federal elaborou o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil, a partir do compromisso público assinado pelo governo brasileiro, no ano de 1996, de estabelecer políticas públicas para garantir os direitos das crianças e adolescentes. Esse compromisso foi assumido no I Congresso Mundial contra Exploração Sexual Comercial de Crianças, na Suécia (Deslandes, 2010).

Casa da Criança e do Adolescente – Sede Volta Redonda

Órgão Não Governamental cuja fundação data de 1996, desenvolve ações com foco na defesa dos direitos de crianças e adolescentes e possui larga experiência no trato com a temática da violência. Por meio de convênio com a Fundação para Infância do Rio de Janeiro (FIA-RJ), é sede do Núcleo de Atenção a Crianças e Adolescentes Vítimas de Maus-tratos, que prevê atuação de equipe multiprofissional, oferecendo atendimento especializado aos envolvidos nas denúncias de violência doméstica. Atualmente a equipe é composta por: 01 assistente social, 02 psicólogas, 01 advogada e 01 coordenadora.

Recebe casos encaminhados por todos os órgãos do SGD mediante a notificação. O foco é a avaliação das denúncias de violência doméstica alegadas por meio de análise multidisciplinar do processo. Sua intervenção se dá por programação de entrevistas, visitas domiciliares, institucionais, estudos de caso, reuniões multiprofissionais, interinstitucionais, intersetoriais, dentre outras ações.

A instituição é cadastrada no CMDCA e executa outros programas destinados ao acompanhamento de crianças e adolescentes por decorrência de violências no âmbito doméstico.

Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher – DEAM Volta Redonda

Órgão integrante da polícia civil, vinculado à Secretaria de Segurança Pública, responsável pelo registro e apuração de crimes contra a mulher. Foi

inaugurada em Volta Redonda no ano de 2001. O município não possui Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente, que é a entidade responsável para receber denúncias de crimes contra crianças e adolescentes vítimas de violência.

Assim, a DEAM, absorve casos de violação contra meninas e procede à realização de um inquérito policial, que quando concluído é encaminhado para o Ministério Público.

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro – Núcleo da Comarca de Volta Redonda

A Defensoria Pública garante às pessoas o acesso à Justiça, ou seja, permite às pessoas que não podem pagar ter um advogado especializado para orientá-las e defender seus direitos na Justiça.

O Art 134 da Constituição Federal diz que “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do Art 5º, LXXIV”.

A Defensoria é a responsável pela maior parte do movimento forense onde ela existe, é um instrumento de cidadania. Logo, o Defensor Público possui cargo e atribuições fundamentais para a consolidação do Estado democrático de Direito.

A defesa da criança e do adolescente é uma das funções mais nobres dessa Instituição. Nesse caso, o Defensor público atua além de sua função, fiscalizando as Instituições de Internação de Menores, participando dos conselhos estaduais e municipais de defesa dos direitos da criança e do adolescente. O Defensor Público zela, pois, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em Volta Redonda o Núcleo de Família/Infância e Juventude funciona na rua 15 de Novembro, n 100, Aterrado. Existe ainda o Núcleo Cível e do Consumidor, que funciona na rua 194, do mesmo bairro e as Defensorias Públicas do 1º e 2º Juizados Especial Cível, da 2ª e 3ª Vara de Família.

Promotoria de Infância e Juventude da Comarca de Volta Redonda

O Ministério Público, de acordo com o art. 127, caput, da Constituição Federal, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Como instituição autônoma e

independente, que não está subordinada aos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, o que lhe garante condições de fiscalizar de forma mais efetiva o cumprimento da lei.

Tem como finalidade a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, isto é, a função de defesa da sociedade no regime democrático instituído pela Constituição de 1988.

O Promotor de Justiça fará a avaliação do inquérito policial e terá a iniciativa da ação junto ao Poder Judiciário, no caso para o Juiz da Infância e da Juventude, que julgará os mesmos.

Juizado de Infância, Juventude e do Idoso da Comarca de Volta Redonda

A discussão acerca dos direitos da criança e do adolescente tem sido travada ao redor da questão da infância. O processo de redemocratização envolveu a Justiça, conferiu novas atribuições aos juízes que necessitam desempenhar funções inéditas para o cargo, passando o juiz a ser representante na defesa do Estatuto e ator político na disputa pela promoção de direitos. A competência do Juizado da infância e da Juventude está prevista no ECA:

Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:

- I - conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional atribuído a adolescente, aplicando as medidas cabíveis;
- II - conceder a remissão, como forma de suspensão ou extinção do processo;
- III - conhecer de pedidos de adoção e seus incidentes;
- IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209;
- V - conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis;
- VI - aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção à criança ou adolescente;
- VII - conhecer de casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis.

Parágrafo único. Quando se tratar de criança ou adolescente nas hipóteses do art. 98, é também competente a Justiça da Infância e da Juventude para o fim de:

- a) conhecer de pedidos de guarda e tutela;
- b) conhecer de ações de destituição do pátrio poder, perda ou modificação da tutela ou guarda;
- c) suprir a capacidade ou o consentimento para o casamento;
- d) conhecer de pedidos baseados em discordância paterna ou materna, em relação ao exercício do pátrio poder;
- e) conceder a emancipação, nos termos da lei civil, quando faltarem os pais;
- f) designar curador especial em casos de apresentação de queixa ou representação, ou de outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais em que haja interesses de criança ou adolescente;
- g) conhecer de ações de alimentos;

h) determinar o cancelamento, a retificação e o suprimento dos registros de nascimento e óbito.

A regulamentação do preceito constitucional por meio do ECA trouxe importantes instrumentos, sobretudo jurídicos, para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Sabe-se, no entanto, o quanto essa efetivação ainda é um desafio para toda a sociedade e para as crianças, adolescentes e suas famílias em particular.

Convém registrar que alguns elementos foram essenciais para o desenvolvimento da pesquisa de campo. O modo de acesso aos representantes dos programas e serviços revelou peculiaridades a respeito da relação que os mesmo mantém com a rede, inclusive com a pesquisadora, visto que fiz parte dessa rede por um período importante.

Minha participação nessa rede caracteriza-se pela inserção profissional no ano 2000 em distintos serviços de atendimento direto às vítimas de violência doméstica, um destinado especificamente às mulheres, executado por órgão público – Casa da Mulher Bertha Lutz – e outro com foco no atendimento de crianças e adolescentes, operacionalizado por ONG Casa da Criança e do Adolescente.

A experiência adquirida nesses serviços despertou-me a atenção para a atuação em rede e provocou minha participação em outro espaço voltado para mobilização em favor dessa nova forma de participação e gestão, que ocorre com meu envolvimento junto ao Fórum de Entidades, cuja emergência data de 2004, e atualmente é nomeado Fórum Intersetorial para Infância e Adolescência de Volta Redonda e visa exatamente à articulação entre os atores envolvidos com a proteção integral ao público infantojuvenil do município, fomentando discussões e propondo reflexões a respeito das políticas existentes ou de suas falhas, mas, sobretudo, destacando a importância da ação em rede.

Dessa forma, a partir da vinculação a esse SGD, surgiu a intenção de estudar e perceber como são construídas as relações entre os atores do SGD e seus esforços no desenvolvimento das práticas articuladas para o enfrentamento da violência doméstica em Volta Redonda.

Uma das primeiras entrevistas concedidas foi a do representante do Juizado de Infância e Juventude. Que logo após obter explicação sobre a proposta do

presente estudo prontificou-se a disponibilizar informações. Interferiu para esse processo o fato da comarca de Volta Redonda contar com um juiz titular há mais de 10 anos. O qual demonstra conhecimento do território em que se situa, mantendo relação direta com as equipes que atuam nos processos judiciais afeitos a infância e adolescência. Essa forma de relação com os demais representantes da rede vem sendo construída. Movimentos desse tipo sinalizam a importância da ação integrada para concretização da proteção integral de crianças e adolescentes no município.

Convém registrar também a facilidade ao acesso para entrevista concedida pelo conselheiro tutear. O entrevistado possui experiência na função, inclusive já havendo participado de duas gestões anteriores e sendo o candidato mais votado no processo de escolha do referido órgão. Busca participar de atividades que visam atuação articulada, colocando-se à disposição para discussões não somente sobre os casos que acompanha, mas inclusive a discussões da área da infância e adolescência estimuladas por órgãos da rede.

Não houve empecilhos com relação ao agendamento da entrevista com o presidente do CMDCA. A entrevista na DEAM só foi possível por meio do esforço do policial que serve a unidade, que empenhou-se em mediar a relação da pesquisadora com a delegada, vindo a remarcar algumas vezes o horário para entrevista. Volta Redonda conta com a DEAM desde 2001, sobretudo a delegada titular é recém-chegada ao município, assumindo a unidade policial há aproximadamente 1 ano e 6 meses.

Não foi encontrado nenhum obstáculo para a realização da entrevista com a Casa da Criança e do Adolescente, CREAS, Defensoria Pública e Promotoria de Infância e Juventude. Todos os entrevistados demonstraram mobilização com a proposta da pesquisa e interesse pela temática.

Resultados

Para iniciar, interessa dizer que durante a etapa de levantamento e revisão literária sobre a temática da violência doméstica foi localizado um importante documento produzido por Dias (2006), que realizou pesquisa referente à política de atendimento à violência doméstica no município no ano de 2006. Na ocasião, a pesquisadora registrou cinco serviços disponibilizados para o atendimento de referência, sendo eles: Casa da Criança e do Adolescente, Casa da Mulher Bertha

Lutz, CREAS, Conselho Tutelar e DEAM. Em esquema comparativo, podemos observar que o atual mapeamento⁸ feito na cidade junto ao CMDCA indica que além daqueles instituídos pelo ECA, como: Conselho Tutelar e CMDCA, contamos com os serviços que tem foco na responsabilização, como DEAM e/ou Proteção, como Juizado de Infância, Promotoria de Infância e Defensoria Pública. Temos ainda dois serviços especializados no atendimento/acompanhamento de violações, que são a Casa da Criança e do Adolescente e o CREAS.

Pode ser afirmado, assim, que o tempo decorrido entre uma pesquisa e outra indica que o maior número de entrevistas concedidas pode estar associado ao amadurecimento da proposta de atuação articulada pelos representantes dos serviços existentes no município, revelando um possível avanço no caminho da atuação pactuada pelo trabalho em rede.

É possível dizer que não houve aumento expressivo no número de serviços especializados disponíveis, ou de suas equipes. A exceção foi o acréscimo no número de conselheiros tutelares com a aprovação da lei municipal⁹ que acarretou a criação do Conselho Tutelar II. No mais, o poder executivo local procedeu a reestruturação da oferta de serviços sócioassistenciais por decorrência da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) e, com a inauguração do CREAS, o serviço que antes era referência do CRIA/SENTINELA, passou a ser absorvido pela equipe do PAEFI (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos), que funciona no âmbito do CREAS.

Nesse sentido, apesar de decorrido 25 anos da aprovação do ECA e de todos avanços obtidos, o campo pesquisado ainda está sofrendo mudanças, visto o reordenamento de órgãos, programas e serviços, como por exemplo aqueles decorrentes de outra áreas temáticas, como as normativas da área da assistência social. Portanto, a reorganização dos serviços ora mencionados reflete o movimento nacional e a conformação desse campo no país.

As análises de Oliveira (2011) vêm a confirmar a situação ora exposta, pois o referido autor, ao abordar sobre o processo de enfrentamento à violência sexual pelo SGD, afirma que a prática dedicada a tal finalidade “ainda se encontra em

⁸ O mapeamento proposto no presente estudo refere-se aos casos de violência doméstica contra criança e adolescente. Já a pesquisa de Dias (2006) refere-se tanto a mulheres quanto ao público infantojuvenil.

⁹ Lei municipal nº 4.845 de 16 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Tutelar do município de Volta Redonda e regulamenta a implantação do segundo Conselho Tutelar da cidade.

andamento, sobretudo no que se refere à garantia da intersetorialidade e interinstitucionalidade das intervenções” (Oliveira, 2011, p.115).

3.2.2.

O funcionamento do SGD de Volta Redonda para casos de violência doméstica contra criança e adolescente: uma relação em construção

Dos dados obtidos por meio de entrevistas, pode ser destacado, quanto ao conhecimento sobre as normatizações do SGD, que abordam a institucionalização e atuação articulada, como as Resoluções de nº 113 e nº 117 do CONANDA não foram mencionadas. Grande parte das instituições representadas (Juizado, Conselho Tutelar, Casa da Criança, Ministério Público, CMDCA) mencionou o ECA como referência desse sistema. Sendo que o Ministério Público e CREAS referiram-se a outras normativas como a NOB-SUAS.

Para contextualizar, convém lembrar que o SUAS foi implementado a partir da publicação da Norma Operacional Básica (NOB) do Sistema Único de Assistência Social (Resolução do Conselho Nacional n. 130, de julho de 2005), que regulamentou o dispositivo da PNAS e definiu os parâmetros para a regulamentação e implementação do SUAS em todo o território nacional (Brasil, 2004, p. 33).

A operacionalização da seguridade social, que definiu as diretrizes para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), trata das condições para a extensão e universalização da proteção social básica à população em geral e, em especial, à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade social.

De modo que a NOB-SUAS certamente refere-se ao trabalho articulado e não trata de modo incisivo a institucionalização do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Assim, considerando o exposto e a fala dos representantes do CREAS e da Promotoria de Justiça de Infância e Juventude, podemos afirmar que a normativa a qual se referiram interfere na organização e atuação institucional dos órgãos que representam e na proposta de uma ação política que seja articulada.

Todos os entrevistados concordaram que a rede de Volta Redonda para intervenção nas denúncias de violência doméstica é composta por órgãos não governamentais e governamentais, bem como afirmaram que as instituições à quais são vinculados fazem parte dessa rede.

Na entrevista, o representante da Promotoria de Justiça caracterizou a atuação do órgão ministerial como essencial para zelar pela defesa dos direitos do público infantojuvenil, por meio de atuação no âmbito coletivo e individual. E pontuou outras normativas como referência para sua ação no âmbito do controle social, como no relato que segue:

Na área da infância, o MP é um dos órgãos que compõem o sistema de garantia de direitos. E tem a atribuição de zelar pelos direitos e interesses de crianças e adolescentes. Tanto de maneira individual, quanto da maneira coletiva, quando abarca aí uma situação que pode abranger uma coletividade de crianças (Representante da Promotoria de Justiça).

E complementa,

A gente trabalha muito com o ECA e o NOB-SUAS porque a gente fiscaliza os equipamentos da assistência. A gente trabalha com as portarias interministeriais que regulam a saúde. A gente trabalha com as resoluções do CONANDA. (Representante da Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude)

No que se refere ao fluxo de atendimento para casos de violência doméstica, houve uma divergência de opiniões quanto a sua existência. Sendo que, Juizado de Infância, DEAM, Conselho Tutelar e CMDCA defenderam que o fluxo existe e o considera como oficial; já o representante da Promotoria de Justiça alegou que há um fluxo, porém não oficial. A Casa da Criança e do Adolescente e o CREAS argumentaram que não há um fluxo estabelecido no município.

Para Ungaretti (2010),

O fluxo tem uma função pedagógica e, como tal, tem o objetivo de servir de instrumento para a formação de um sistema para a garantia dos direitos da criança e do adolescente dentro de uma concepção de rede articulada. Ele ainda fomenta a revisão e a problematização das práticas de cada ator e de sua respectiva instituição no Sistema de Garantia dos Direitos, permitindo a identificação de seus curtos-circuitos operacionais (Ungaretti, 2010, p.121).

Sobretudo, é preciso tomar cuidado para não engessar propostas, lugares e papéis no planejamento e operacionalização dos fluxos.

Em relação ao contato entre os atores do SGD, todos foram unânimes em afirmar que há trocas interinstitucionais e o órgão a que todos se referiram como serviço com o qual mantém contato frequente foi o Conselho Tutelar. Nesse sentido, é possível afirmar que o artigo 13º do ECA, legislação que trata da comunicação obrigatória de maus-tratos ao Conselho Tutelar, é respeitada por todos os atores representados. Como podemos verificar com o relato do representante do Juizado de Infância e Juventude ao responder sobre com qual serviço mantém contato de modo mais frequente.

Nesse campo da violência doméstica, mais com a delegacia de polícia, DEAM e Conselho Tutelar, com as organizações não governamentais e as governamentais que atuam e integram a rede de proteção. Mas com bastante intensidade, com o Conselho Tutelar. O CT faz, assim, um trabalho fundamental. (Representante do Juizado de Infância e Juventude)

Na entrevista na DEAM, a representante explicou seu entendimento quanto ao posicionamento da DEAM dentro do SGD e dos Fluxos de Responsabilização e/ou Atendimento da denúncia de violência doméstica, situando o serviço como a porta de entrada para os casos de violência.

Digamos que a delegacia, eu coloco também ao lado da delegacia os hospitais, tratando-se de crimes que deixam alguma marca física, é a porta de entrada. A pessoa pede socorro imediatamente à delegacia por funcionar 24 horas por dia. Ninguém vai à porta do juiz, do promotor, do defensor primeiramente. Se faz o registro na delegacia e depois, obviamente, esse registro vai ser encaminhado, né, aos outros órgãos que fazem parte também do sistema de justiça. (Representante da DEAM)

O conselheiro tutelar abordou o percurso dos casos de violência no SGD com preocupação focada na ação em rede, a esse respeito comentou: “a rede hoje, como é que ela funciona? A delegacia, tanto a 93ªDP como a DEAM, ela não pode fazer encaminhamento diretamente para as instituições de atendimento” (Representante do Conselho Tutelar).

Segundo o Conselheiro o ideal é que o caso seja encaminhado para o Conselho Tutelar, “porque o Conselho Tutelar vai fazer o encaminhamento através do ofício e o controle (...) vai fazer a visita domiciliar pra saber de outras situações

com outras pessoas dessa família, pra tomar as devidas providências” (Representante do Conselho Tutelar).

Faleiros & Faleiros (2001) retratam a preocupação do conselheiro como um dos curtos-circuitos presentes no percurso da denúncia de violência sexual, retratando-o da seguinte forma:

O Circuito/percurso da revelação e da queixa das situações de abuso sexual inicia-se numa Porta de Entrada. No entanto, a definição da(s) Porta(s) de Entrada da notificação permanece uma questão que suscita dúvidas e preocupações dos profissionais que atuam na rede de enfrentamento do abuso sexual de crianças e de adolescentes, e que tem sido estudada por pesquisadores dessa problemática. Questiona-se qual ou quais as melhores Portas de Entrada, onde devem estar localizadas, quais suas funções (o que devem fazer), seus limites (o que não lhes cabe) e, principalmente que caminho deve seguir a queixa recebida (encaminhamentos, referência e contrarreferência) (Faleiros & Faleiros, 2001, p.14).

Tomando essa mesma perspectiva quanto ao fluxo, o conselheiro de direito destacou sobre o papel do Conselho Tutelar no caso de violações:

Na verdade, todas as vezes que o direito da criança ou do adolescente é violado, a porta de entrada é o Conselho Tutelar. O Conselho Tutelar que automaticamente aciona a rede, e pra cada caso existe um setor da rede que precisa ser comunicado e encaminhada essa criança. Então o fluxo, ele se dá dessa maneira, com a atuação dos conselhos tutelares que fazem esse encaminhamento e essa comunicação também à toda rede e também ao CMDCA (Representante do CMDCA).

Ao mencionar um fluxo não oficial para os casos de violência doméstica em Volta Redonda, o representante da Promotoria de Infância destacou o caráter fiscalizatório de sua intervenção, como segue no seguinte trecho da entrevista:

Se o fluxo está funcionando ou não está funcionando, se o atendimento está sendo prestado a contento, se não está, se é de forma rápida, se é como tem que ser ou não. Então se a gente verificar que os casos demoram para chegar e que o atendimento e as medidas demoram para ser aplicadas, a gente vai falar “ó, tá acontecendo alguma coisa errada” (...) A gente chama e vê (Representante da Promotoria de Justiça).

Ainda discorrendo sobre sua ação no eixo do controle, a qual frequentemente foi interpretada por seu caráter fiscalizatório, o representante da promotoria falou sobre a ação do CMDCA em relação à deliberação política, papel de suma importância para a proteção social de crianças e adolescentes num município.

A gente fiscaliza os Conselhos. Não só o tutelar, mas o de direitos. Pergunta qual é a política que ele traçou, qual foi o plano de ação, o que foi feito, qual plano de atuação que eles estão fazendo, qual é a política que eles deliberaram para a infância e adolescência o próximo ano. A gente não tem o poder de decidir por eles, mas temos que verificar se eles estão fazendo o trabalho deles de forma correta (Representante da Promotoria de Justiça).

Dando destaque ao papel dos Conselhos de Direitos Digiácomo & Digiácomo (2010) afirmam que:

São de grande relevância na medida em que têm como uma de suas funções assegurar a existência e a efetividade das ações da política de atendimento. Também possuem como tarefa primordial coordenar tais ações e iniciativas, assim como construir uma "verdadeira rede de proteção" aos direitos infantojuvenis (DIGIÁCOMO & DIGIÁCOMO, 2010, p. 94). Assim sendo, sob a coordenação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (notadamente em nível municipal, haja vista que a municipalização do atendimento é a diretriz primeira da política idealizada pela Lei nº 8.069/1990 para proteção integral dos direitos infantojuvenis), os mais diversos serviços públicos (a exemplo dos CREAS, CRAS, CAPS etc.), assim como programas de atendimento executados por órgãos e entidades governamentais e não governamentais, devem se articular, estabelecendo "protocolos" de atendimento interinstitucional, definindo fluxos e "referenciais", que permitam a rápida identificação dos setores e profissionais que deverão ser acionados sempre que surgir determinada situação de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, que deverão agir de forma integrada, na perspectiva de que o problema seja solucionado da forma mais rápida e eficaz possível (cf. arts. 1º, 4º e 259. par. único, do ECA) (Digiácomo & Digiácomo, 2010, p. 94).

O representante da defensoria pública alegou acreditar que não faz parte da rede quando o objetivo não é a judicialização das questões, e disse:

"(...) essa rede protetiva que seria uma coisa "pré", no sentido de ajudar e tentar resolver um conflito sem judicializar, não. (...) a gente não tem essa estrutura, né? Com um serviço técnico interdisciplinar para contribuir. A gente acaba sendo, faz o papel de orientador muitas vezes que eles vêm pedir uma orientação sobre como proceder e um papel também final quando entra na parte judicial" (Representante da Defensoria Pública).

De acordo com Janczura (2005), a sociedade brasileira vive hoje um processo de judicialização no qual, em função das reivindicações de direitos não atendidos por meio dos processos políticos e através das instituições políticas da sociedade, passa-se a acionar o Poder Judiciário como meio de resolução dos conflitos sociais.

Santos & Rifiotis entendem o processo de judicialização das relações como um “conjunto de dispositivos de intervenção social regulados juridicamente e que visa à disciplinar, à regular obrigações e deveres e à modificar relações sociais, inclusive aquelas de caráter cotidiano” (Santos & Rifiotis, 2006, p.108).

Os mesmos autores alegam que a judicialização traduz um duplo movimento: de um lado a ampliação do acesso ao sistema judiciário e de outro, a desvalorização de outras formas de resolução do conflito. Mas os relatos do representante da Defensoria Pública ilustram que a perspectiva da ação em rede pelos vários órgãos do SGD é uma forte tendência, inclusive em razão das normativas legais:

Você acaba se vinculando em razão das próprias normativas legais e cito a Defensoria como um órgão de proteção que vai mover uma ação, entendeu? Que vai buscar garantir um direito que a rede não está conseguindo efetivar, muitas vezes. Seja em parte de um ente federativo, estado, união, município ou em face de uma pessoa mesmo, pessoa física (Representante da Defensoria Pública).

Ao discutir sobre a aplicação de medida protetiva por meio da institucionalização de crianças e adolescentes, o conselheiro tutelar referiu-se às possibilidades e limites da ação institucional e de sua autoridade, como no relato que segue:

Pra abrigar, você tem que fazer um trabalho muito sério com a família pra depois, aí sim, não conseguiu êxito, aí pensar em abrigamento, tá? E o abrigamento também, você pode até abrigar, mas depende da autorização do juiz da Vara da Infância, ele pode acatar como pode não acatar (SIC).

A fala do conselheiro, representante da comunidade, não é sem sentido. O mesmo deixa claro os limites de sua autoridade na adoção de medidas de proteção à criança ou adolescente. Isto por consequência da lei 12.010, de Agosto de 2009, popularmente conhecida como “Nova Lei da Adoção”, que alterou o ECA e voltou a centralizar o poder decisório em relação à tomada de providências como a referida medida de proteção à figura do Juiz.

Convém, retomar as análises de Oliveira (1999) que abordou os significados da implementação do ECA e mencionou que o estabelecimento dos conselhos tutelares e de direitos implicou na perda de poder por parte de alguns para ascensão de parcela equivalente por parte de outros agentes. Andrade (2002) fez

observações sobre a expectativa em relação à implantação dos conselhos, pois “esperava-se, na implantação dos Conselhos Tutelares, a possibilidade de colocar instrumentos nas mãos dos cidadãos para zelar, promover, orientar, encaminhar e tomar providências em situações de risco pessoal e social” (Andrade, 2002, p.31).

Assim, o autor ponderou ainda que o ECA retirou do juiz de menores o papel de administrador de questões sociais relacionadas a crianças, adolescentes e suas famílias.

Deste modo, à medida que o ECA possibilitou a difusão de um novo paradigma e uma nova prática, que seria a desvinculação das decisões remetidas apenas à figura do Juiz de Direito, assiste-se com a Nova Lei da Adoção, o retorno de um poder referendado e quase que exclusivo à decisão judicial e que, nesse sentido, pode significar permanências quanto à velha prática voltada para infância e adolescência, com relação à institucionalização e reinserção familiar da criança e do adolescente. Podemos considerá-la como uma prática hierarquizada, que colide com a proposta da atuação em redes no campo dos direitos da criança e do adolescente, pois, conforme Phebo (2007), “na rede a ordem é horizontal, não hierárquica”.

A representante da Casa da Criança e do Adolescente abordou a questão da comunicação entre as instituições como um ponto de grande valor para o trabalho em rede:

(...) é um ponto muito favorável porque eu acho que quanto mais a gente se fala, mais próximo as instituições vão ficando e essa proximidade traz benefício pro atendimento e pro usuário, né. Então fica mais fácil o contato, o atendimento, a gente tem mais clareza da situação e acho que dá mais segurança pro usuário que está sendo atendido (Representante da Casa da Criança e do Adolescente).

Mas percebe que a falta de comunicação é um dos desafios pela rede nos processos de violência doméstica, veja:

Eu acho que existe ainda uma grande falta de comunicação que atrapalha muito o processo, torna o processo lento. Há a falta de recursos na rede de serviço pra atendimento que contribuam pro processo de atendimento. E eu acho que também há falta de articulação das instituições em si, elas estarem se articulando mais (Representante da Casa da Criança e do Adolescente).

Para Gonçalves & Guará (2010) a “comunicação é um vetor de extrema importância nos processos grupais de formação de uma rede”. Portanto, para o fortalecimento da intervenção em rede, os atores que participam do processo de intervenção nos casos de violência doméstica devem legitimar a comunicação como instrumento essencial para ao em rede.

A efetivação de direitos de crianças e adolescentes não é um campo neutro, está permeado por lutas e jogos de interesses. Nesse sentido, a atuação em rede pode figurar instrumento a favor de todos os interessados no projeto político de cidadania e de democracia que, conforme Faleiros & Faleiros (2003), compreende a defesa dos direitos, a participação, a equidade e a transparência.

O trabalho em rede pode impulsionar um novo padrão de organização e operação do SGD, uma nova cultura, uma prática totalmente inovadora. Portanto, conforme destacou o representante da Casa da Criança e do Adolescente, a falta de comunicação entre as instituições políticas, órgãos e serviços  um dos desafios do SGD.

Dentro dessa perspectiva, pode-se apostar nesse novo padrão organizacional e operacional, o do estabelecimento de elo de comunicação, como um recurso a somar com a proteção e o respeito aos direitos do público infantojuvenil.

Ainda quanto aos percalços do processo de enfrentamento  violência doméstica pelos atores da rede, foi dado destaque para o déficit entre a demanda por atendimento e a composição e disponibilidade das equipes, que são reduzidas, conforme afirmaram:

(...) acho que é uma demanda muito grande também pra poucos profissionais (Representante da Casa da Criança e do Adolescente).

A falta de profissionais na rede que acaba influenciando também no grande número de casos. Nós temos uma demanda muito grande, então você, de certa forma, caba não tendo pernas para acompanhá. (Representante do CREAS)

Outra questão apontada como empecilho a ser superado, foi a da capacitação, como segue o relato a seguir: “os desafios que a gente vê na rede é a falta de capacitação do Conselho Tutelar” (Representante da Promotoria de Justiça).

O representante do Poder Judiciário destacou como desafio para a rede nos casos de violência doméstica do município a estrutura de atendimento: “a estrutura de atendimento da rede precisa sempre de aperfeiçoamento, de investimento, melhora e de um maior investimento. O poder executivo, ele falha” (Representante do Juizado de Infância e juventude).

Mediante tal observação, podemos apostar que ainda há avanços a serem fomentados por parte da política de atendimento no município quanto à questão da violência doméstica, indicando a necessidade de avanços na política pública de proteção social o que, portanto, figura como um dilema a ser superado.

Segundo o representante do juizado, os casos de violência doméstica são um desafio para a sociedade, que estaria remetido à “falta de estrutura familiar” (sic). É preciso, então, contextualizar tal observação, pois reflete a fala de um representante de um dos mecanismos que a denúncia de violência percorre, quando se propõe a aplicação de medidas protetivas aos pais por alegações de violência.

Nesse sentido, a atribuição da ocorrência da violência à família é uma atitude frequente e comum que naturaliza o fenômeno e, por vezes, o situa no âmbito individual-familiar. Convém recorrer à bibliografia sobre a temática e, portanto, recorro às contribuições de Minayo (2003) que aborda a compreensão do processo de violência fundamentada na ideia da multicausalidade e, portanto, enfatiza o entrelaçamento de fatores históricos, contextuais, estruturais, culturais, conjunturais, interpessoais, mentais e biológicos.

No mais, a naturalização e redução da equação da violência à relação vítima- agressor também simplifica o processo de compreensão da violência, que, como aponta Arantes (2007), é um “fenômeno complexo”, principalmente quando se trata de casos envolvendo crianças e seus familiares. Sendo um fenômeno que é particularmente complexo, ao evitar a naturalização da sua ocorrência, concorremos para a construção de processos de enfrentamento à violência mais adequados, interativos, articulados e aliados ao processo democrático com o qual a sociedade brasileira está comprometida.

Retomando a questão da estrutura do SGD em Volta Redonda, podemos inferir que foram apontadas falhas por praticamente todos os entrevistados, a exceção foi o relato do entrevistado do CMDCA, que disse:

Olha, o município de Volta Redonda, ele tem uma rede muito bem estruturada. O que eu observo, nós não encontramos dificuldade para o acionamento da rede para ação dos casos. É muito raro a gente encontrar, existem alguns probleminhas, uns problemas pequenos. Um transporte que na hora exata ele faltou ou alguma coisa assim. Mas isso é coisa muito pequena. Basicamente a situação, ela é resolvida (Representante do CMCD).

A despeito desse argumento, parece estar de par apenas a existência de serviços do SGD, porém a problematização a respeito de seu funcionamento, e até mesmo a absorção de usuários pelos serviços e programas com foco no atendimento à violência doméstica no município, precisa ser assumida pelo CMDCA como algo a ser avaliado, visto que o contingente de atores representados nesta pesquisa ponderou sobre os recursos e a falta deles no que tange a provisão de serviços e auxílios para proteção da infância e adolescência na agenda governamental do município.

As discussões a respeito das redes vêm acumulando alguns avanços, com maior expressão no campo da execução das políticas, ou seja, por parte daqueles atores que participam diretamente do atendimento às famílias, que já assumiram discursos compartilhados com relação à relevância da articulação e da ação em rede. Porém, alguns entraves, como o número reduzido das equipes para atendimento ou o rodízio de funcionários, dada a precarização das relações trabalhistas, figuram como obstáculos à ação em rede em Volta Redonda.

4 Considerações Finais

É diante do reconhecimento da complexidade do trabalho intersetorial e da rede que se apresentam os desafios e possibilidades para o pensar e o agir profissional. No decorrer da pesquisa, foi possível identificar algumas fragilidades ou ausência de articulação e comunicação entre as instituições em questão, demonstrando que o trabalho intersetorial e em rede não tem acontecido de maneira efetiva e tem tomado outros direcionamentos a partir das compreensões acerca da questão.

A não efetivação desta intersetorialidade decorre, entre outros fatores, da própria condução da política no cenário brasileiro, como é o caso das políticas sociais públicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura). Almeida (2011) - citando Ckagnazaroff e Motta (2003) - compreende a intersetorialidade como tendência contemporânea no campo das políticas sociais, destacando, entretanto, a dificuldade de tomá-la como um conceito absoluto.

A partir das entrevistas, verifica-se que diversos atores do SGD atuam nos casos de violência doméstica após sua notificação. Entre eles, destaca-se o Conselho Tutelar e a Promotoria de Justiça para aplicação de medidas protetivas e encaminhamento para os serviços de atendimento especializado, como o oferecido pela Casa da Criança e do Adolescente e pelo CREAS. Dessa forma, parece que os casos estão recebendo a atenção devida por parte dos atores que compõem o SGD, ao menos daqueles que integraram esta pesquisa. No mais, vale destacar que os procedimentos estão de acordo com a legislação vigente – ECA (Brasil, 1990). Sobretudo, é importante fomentar práticas em rede para atender adequadamente à demanda de violência, o que requer maiores investimentos do poder público quanto ao incremento de recursos humanos e avanços nas condições de trabalho dos profissionais inseridos nos programas de atendimento especializado, compromisso com a organização das ações governamentais e da sociedade civil com base no paradigma intersetorial.

Os entrevistados indicam que há atuação em rede, porém se revela ainda insuficiente, pois há a necessidade de que os representantes de cada um dos atores do SGD operem de forma integrada, organizada. Dessa forma, assume-se

que as ações isoladas têm pouca capacidade de defender e promover direitos. “Porque o Conselho Tutelar não pode trabalhar sozinho, ele precisa de órgãos de apoio, tanto governamental quanto não governamental” (Representante do Conselho Tutelar).

Como já mencionado, uma medida importante abordada por alguns entrevistados refere-se ao encaminhamento da criança e do adolescente ao Conselho Tutelar e aos serviços de atendimento especializado. Podemos considerar que há um movimento por parte dos profissionais quanto à articulação da rede, visto que - ao receberem uma denúncia ou notificação de violência - intervêm e compartilham a situação com outros órgãos e instituições. Essa atitude revela a importância da ação articulada para lidar com os casos de violência e para garantir a proteção do público infanto-juvenil.

Contudo, os resultados apontam para um trabalho articulado, porém de forma bilateral, organização adversa àquela preconizada pelos estudiosos que defendem a ação em redes como uma pactuação multilateral dos órgãos e serviços do SGD de Volta Redonda.

Trabalhar em rede não depende apenas da sensibilização ou boa vontade dos profissionais nela inseridos, mas da criação de espaços e condições que viabilizem práticas articuladas em rede. “Trabalhar em redes é algo mais que um trabalho colaborativo em si. Exige objetivos consensuais, pactos para seu funcionamento e confiança para que de fato aconteça a cooperação. É calcada na comunicação fluida entre todos os integrantes” (Phebo, 2007, p.152).

A relação entre os setores envolvidos com a proteção da criança e do adolescente em Volta Redonda precisa ser melhor discutida entre os agentes do SGD. A forma como cada um percebe o outro e a discussão quanto à missão institucional de cada serviço poderá expor a reflexão de seus objetivos, bem como as dificuldades e possibilidades do tema em questão. O incentivo à utilização de espaços de diálogo intersetorial - para garantir a articulação dos serviços socioassistenciais e demais políticas públicas - é um importante recurso para a efetivação da cultura de ação em rede.

Constituir rede é antes de qualquer coisa uma decisão política que exige estratégias processuais deliberadas, alianças, adquirindo uma configuração quase contratual. Exige um pacto entre gestores, técnicos, saberes, pessoas, projetos e instituições em sintonia com a realidade local, com sua cultura organizacional. (Yazbek, 2011, p. 98-99).

No mais, a fala do CREAS e da Casa da Criança - que são os serviços de atendimento especializado para o enfrentamento à violência contra a criança e o adolescente - de que não há um fluxo para atendimento das denúncias sinaliza a importância de sua discussão no município com os demais operadores do SGD. Pois a reflexão crítica e a problematização do fluxo de atendimento e responsabilização pode configurar como importante instrumento para articulação e integração entre os diversos atores. Além disso, o fluxo poderá entrelaçar informações, facilitar a comunicação entre os profissionais e familiares envolvidos nas alegações de violência, viabilizar o acompanhamento dos casos e criar condições para a consolidação da proteção integral ao público infante-juvenil.

Observou-se durante o estudo que há preocupação dos atores entrevistados com a prevalência da violência e com a articulação entre os gestores e operadores das políticas voltadas para proteção social de crianças e adolescentes. É preciso assinalar que há um entrave na condução das ações do SGD em relação a uma prática orientada por pressupostos das políticas sociais - como a intersetorialidade e a perspectiva da ação em redes.

Retomo aqui a ideia defendida por Teixeira (2011) sobre a complexidade da noção de intersetorialidade e do conceito de rede, abarcados por toda sua amplitude e que se reflete no cenário estudado como um grande desafio. E, sobretudo, responde por mudanças não apenas do aparato jurídico institucional (em sua maioria já realizadas e implementadas), contudo, daquela que se configura como de fundamental importância para o SGD e refere-se à operacionalização de mudanças das práticas sociais no campo estudado. Portanto, os conceitos de rede mencionados no presente estudo ainda não foram alcançados na prática do SGD de Volta Redonda, cujos entrevistados apontaram para a dificuldade de se colocar em prática conceitos tão complexos como os apresentados neste estudo.

A proposta da ação em rede se caracteriza por propor a superação do modelo de políticas fragmentadas e ações isoladas, que neste estudo está centrada na área temática da infância e adolescência e tem o propósito de estabelecer a garantia da Proteção Integral. Com base na pesquisa, o modo como o SGD de Volta Redonda planeja e operacionaliza suas intervenções, para lidar com a violência doméstica contra a criança e o adolescente, indica que a perspectiva da rede ainda se encontra em fase inicial de implementação. Como já destacamos anteriormente, o conceito de rede é recente - algo ainda em

construção - que merece maior espaço na agenda das políticas e discussão no âmbito acadêmico.

Com base nos relatos sobre a demanda por serviços e oferta de atendimento especializado relatadas durante a pesquisa, acredito que esse fator influencia negativamente a capacidade mobilizadora da rede para atrair participantes. No mais, é notório que a mobilização de atores significa mobilizar vontades, objetivos e, portanto, não é uma tarefa simples e isenta de sentidos, inclusive porque os representantes do SGD podem ter diferentes concepções acerca do processo intersetorial.

O fortalecimento de práticas inovadoras com foco na ação em rede para o enfrentamento da violência doméstica contra a criança e o adolescente ainda está em movimento. O processo em questão requer atenção do Estado, por meio de políticas públicas que estimulem e valorizem a prática articulada em rede, bem como requer o envolvimento de todos os atores do SGD para o reconhecimento da rede como estratégia importante de gestão e ação eficientes para a sociedade - no que se refere à promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Com a pesquisa, foi possível observar que grande parte dos atores entrevistados mencionou a ausência de infraestrutura das políticas públicas, principalmente quanto à escassez de recursos humanos para o atendimento e acompanhamento das vítimas, o despreparo de alguns agentes para lidar com a temática, bem como problemas relativos à comunicação entre os serviços existentes no município, o que indica a complexidade do enfrentamento à violência e da proteção das crianças e adolescente envolvidos no fenômeno.

Assim, ao término desta pesquisa, constato que é necessário um aprofundamento do debate teórico sobre a noção de intersetorialidade e o conceito de rede, pois é preciso proporcionar aos profissionais que trabalham com políticas sociais momentos de reflexão vinculados às temáticas nas quais atuam.

Enfim, existe um hiato entre a proposta política e a execução. As práticas servem para nos fazer avaliar que essa relação não é mera constatação de um hiato entre os direitos para a infância e adolescência brasileira e a sua concretização ou não. Mas, concordando com Oliveira (1999), esse hiato “denota as dificuldades e resistências - de ordem jurídica, prática e política”. Assim, ao estudar o funcionamento do SGD de Volta Redonda, observo que sua dinâmica beira a fronteira, entre permanências e mudanças, de uma relação que ainda precisa de investimento para avançar ao encontro do conceito de rede. Sobretudo,

resguardados os limites do presente estudo - que de modo algum esgota o tema abordado - todavia, propõe a análise crítica sobre aquela relação. Com isso, argumento que a conexão entre os atores do SGD é instrumento importante para que de fato a luta pela implementação das políticas na área da infância sejam planejadas e operacionalizadas por meio da rede, favorecendo a criação de condições para a mudança pretendida no enfrentamento das violações e na busca da proteção integral de crianças e adolescentes no município de Volta Redonda.

5

Referências Bibliográficas

ADORNO, S. A violência na sociedade brasileira: um painel inconclusivo em uma democracia não consolidada. **Revista Sociedade e Estado**, v. 10, n. 2, jul/dez 1995. p. 299-342.

ALMEIDA, N. L. T. Descentralização e intersetorialidade: desafios para a consolidação da política pública de educação. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Org.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

ALMEIDA, N. L. T. **Educação e Infância na cidade**: Dimensões instituintes da experiência de intersetorialidade em Niterói. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFF. Niterói: UFF, 2011.

ANDRADE, J. E. de. **Conselhos Tutelares**: Sem ou cem caminhos? São Paulo: Veras Editora, 2002.

ARANTES, E. M. de M. Redes de proteção e responsabilização em casos de violência contra crianças e adolescentes. O papel da Universidade. In: OLIVEIRA, A. C de; FERNANDES, N. C. B. (Org.). **Violência contra crianças e adolescentes**: redes de proteção e responsabilização. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, v.1, 2007. p. 31-37.

ARIÈS, P. **História Social da Criança e da Família**. Editora LTC, 2ª edição, 1981.

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder. São Paulo: Iglu, 1989.

BAPTISTA, M. V. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. In: Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Editora Cortez, n. 109, 2012.

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de rede intersetorial**. set. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em 15 jan. 2015.

BRASIL. Impacto da violência na saúde dos brasileiros. Brasília, Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, 2005.

BRASIL. **Violência intrafamiliar**: orientações para prática em serviço. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/index.shtm> Acesso em 29 jun. 2014.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Lei Federal 8.069/90, de 13 de julho de 1990.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006.

_____. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil**. Brasília, 2002.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2007.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Construindo uma linguagem comum. In: **Violência intrafamiliar**: orientações para prática em serviço. Brasília: Cadernos de Atenção Básica, 2001.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **Violência intrafamiliar**: orientações para prática em serviço / Secretaria de Políticas de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. **Notificação de maus-tratos contra crianças e adolescentes pelos profissionais de saúde**: um passo a mais na cidadania em saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Assistência à Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de rede intersetorial**. set. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>>. Acesso em 16 fev. 2015.

BURLANDY, L. Um olhar sobre a intersectorialidade a partir da experiência de construção do campo da segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Orgs.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

CARVALHO, M. do C. B. **Redes de Proteção Social**. 1ª ed., São Paulo: Instituto Fazendo História: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a criança e o adolescente. (Coleção Abrigos em Movimento) 2010.

CASTEL, R. O advento de um individualismo negativo. **Revista do Departamento de Psicologia** – UFF. Niterói, v.9, n.2 e 3, p. 4-11, 1996.

CHAUÍ, M. Participando do debate sobre mulher e violência. In: **Perspectivas Antropológicas da Mulher**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p. 25-62

COMERLATTO, D. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Revista Katálisis**, v. 10, n. 2, p. 265-271, Florianópolis, jul./dez. 2007.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Resolução 113/2006. Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do adolescente de Interlagos. São Paulo, 2006.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2008.

DESLANDES, S. F.; ASSIS, S. G.; SANTOS, N. C. Violência envolvendo crianças no Brasil: um plural estruturado e estruturante. In: **Impacto da violência na saúde dos brasileiros**. Secretaria de Vigilância em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

DESLANDES, S. F.; MENDES, C. H. F.; LIMA, J. de S.; CAMPOS, D. de S. **Indicadores das ações municipais para a notificação e o registro de casos de violência intrafamiliar e exploração sexual de crianças e adolescentes**. Cad. Saúde Pública [online], v.27, n.8, p. 1633-1645, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2011000800018&script=sci_arttext>. Acesso em 7 nov. 14.

DESLANDES, S. F.; ASSIS, S. G.; SANTOS, N. C. Violência envolvendo crianças no Brasil: um plural estruturado e estruturante. In: **Impacto da violência na saúde dos brasileiros**. Secretaria de Vigilância em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

DESLANDES, S. F. Redes de proteção social e redes sociais: uma práxis integradora. In: Brasil. Ministério da Saúde. **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. p. 135-141.

DIAS, A. C. S. **Violência doméstica**: políticas públicas de enfrentamento no município de Volta Redonda. Dissertação Mestrado apresentada no programa de pós-graduação em serviço social da UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I. A. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente. Curitiba, 2010.

FALEIROS, V. de P.; FALEIROS, E. T. S. Em curto e curto-circuitos: atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes. **Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

FALEIROS, E. T. S. (Org.). **O abuso sexual contra crianças e adolescentes**: os (des)caminhos da denúncia. Brasília: Presidência da República, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.

_____. **Individualismo e Cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

FERREIRA, V. S.; SILVA, L. M. V. Intersetorialidade em saúde: um estudo de caso. In: HARTZ, Z. M. A.; SILVA, L. M. V. (Org.). **Avaliação em saúde**: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde. Salvador/Rio de Janeiro, 2005. p. 103-150.

FONTES, A; LAMARÃO, S. Volta Redonda: história de uma cidade ou de uma usina? **Revista Rio de Janeiro**: UERJ, n 18/19, 2006, p.241- 254.

GONÇALVES, A. S.; GUARÁ, I. M. F. R. Redes de proteção social na comunidade. In: GUARÁ, I. M. F. R. **Redes de proteção social**. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA; Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

GUERRA, V. N. A. **Violência de pais contra filhos**: a tragédia revisitada. 4ª edição. São Paulo, Cortez Editora, 2001.

_____. _____. 7ª Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

GONÇALVES, H. S. **Infância e Violência no Brasil**. RJ: NAU Editora; RJ: FAPERJ, 2003.

INOJOSA, R. M. **Sinergia em políticas e serviços públicos**: desenvolvimento com intersectorialidade. Cadernos FUNDAP, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Inojosa.pdf>>. Acesso em 13 fev. 2015.

JUNIOR, A. P.; BEZERRA, J. L.; HERINGER, R. (Org.). **Os Impasses da Cidadania - Infância e Adolescência no Brasil**. BASE, Rio de Janeiro, 1992.

KAUFMAN, N. H.; RIZZINI, I. Entre a garantia de direitos humanos e a realidade de vida das crianças e adolescentes em âmbito internacional. In: **Saúde e Direitos Humanos**, Ano 4, n.4. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz, Núcleo de Direitos Humanos e Saúde Helena Bresserman (NEDH). 2007.

MINAYO, M. C. de S. **A violência sob a perspectiva da saúde pública**. Rio de Janeiro, 1994. Cadernos de Saúde Pública.

_____. Violência um problema para a saúde dos brasileiros. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Impacto da violência na saúde dos brasileiros**, Brasília, 2005. p. 9-42.

MINAYO, M. C. S *et al.* **Violência sob o olhar da saúde: a Infrapolítica da contemporaneidade brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

_____. **Bibliografia Comentada da Produção Científica Brasileira sobre Violência e Saúde (Panorama ENSP 2)**. Fiocruz/Secretaria de Desenvolvimento Educacional, Rio de Janeiro, 1990. p.168.

MIOTO, R. C. T. Família e Serviço Social. Contribuições para o debate. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** (60). São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Família e Políticas Sociais. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S.; MIOTO, R. C. T. (Orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2ª edição, São Paulo, Cortez, 2009, p. 130-148.

MIOTO, R. C. T.; SILVA, M. J.; SILVA, S. M. M. **Políticas Públicas e Família: estratégias para o enfrentamento da questão social**. In: III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS - Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI, Maranhão, Universidade Federal do Maranhão, 2007.

MORGADO, R. **Mulheres mães e o abuso sexual incestuoso**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

NETO, W. N. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade** (83) São Paulo, Cortez, 2005.

OLIVEIRA, A. C. **(Des)caminhos na implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Dissertação Mestrado – PUC, Departamento de psicologia, Rio de Janeiro, 1999.

_____. **Abuso sexual intrafamiliar de crianças e ruptura do segredo: consequências para as famílias**. Tese de Doutorado – PUC, Departamento de Serviço Social, Rio de Janeiro, 2011.

_____. Atuação em redes em casos de violências contra crianças e adolescentes: desafios no reordenamento institucional. In: OLIVEIRA, Antonio Carlos de; FERNANDES, Nair Cristina B. (Org.). **Violência contra crianças e adolescentes: redes de proteção e responsabilização**. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

OMS. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Genebra, Organização Mundial da Saúde; 2002.

PEREIRA, K. Y. de L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Revista Textos & Contextos**, v. 12, n. 1, p. 114 - 127, Porto Alegre, jan/jun 2013.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALLES, M. A. S. *et al* (Org.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**, São Paulo: Cortez, 2006.

_____. Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 77, p. 54-62, São Paulo: Cortez, mar. 2004.

_____. Sobre a política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, M. I.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez, 2007.

PHEBO, L. Redes para promoção de relações saudáveis e ambientes seguros. In: OLIVEIRA, A. C. de; FERNANDES, N. C. B. (Org.). **Violência contra crianças e adolescentes: redes de proteção e responsabilização**. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de Governar Crianças: a história das políticas, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, Rio de Janeiro, 1995.

RIFIOTIS, T. "Violência policial na imprensa de São Paulo. O leitor-modelo no caso da Polícia Militar na Favela Naval (Diadema)". **Revista São Paulo em Perspectiva** 13(2), p.28-41. São Paulo: Fundação Seade, 1999.

ROSENO, R. O direito ao atendimento especializado da criança vítima de violência sexual – apontamentos sobre o papel das entidades de defesa jurídico-social. In: OLIVEIRA, A. C. de; FERNANDES, N. C. B. (Org.). **Violência contra crianças e adolescentes: redes de proteção e responsabilização**. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

RIZZINI, I. **O Século Perdido: Raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. 3ª edição, São Paulo, Cortez, 2011.

_____. **Criança no Brasil hoje**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

_____. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

SAFFIOTI, H. I. B. No Fio da Navalha: Violência Contra Crianças e Adolescentes no Brasil Atual. In: MADEIRA, F. R. (Org.). **Quem Mandou Nascer Mulher?** São Paulo: Editora Rosa dos Tempos, 1997. p. 134-211.

_____. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. **São Paulo em Perspectiva, Revista da Fundação SEADE**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 82-91, 1999.

SAFFIOTI, H. I. B.; ALMEIDA, S. S. de. **Violência de Gênero: Poder e Impotência**. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Revinter Ltda, 1995.

SANTOS, B. R. **Impasses da Cidadania**. Ibase. Rio de Janeiro, 1998.

SARTI, C. A. **A família como ordem simbólica**. Psicologia USP, 2004.

_____. **A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres**. São Paulo: Cortez 2006.

_____. Famílias Enredadas. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Orgs.). **Família: redes, laços e políticas públicas**. 3º Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Revista Sociedade em debate**, v. 16, n. 1. Pelotas, 2010.

SILVA, S. B.; OLIVEIRA, A. C. de. Violência doméstica como tema de estudo em programas de pós-graduação no estado do Rio de Janeiro. **Rev. Katálisy**. Florianópolis v. 11 n. 2 p. 187-194 jul./dez. 2008.

SOARES, B. M. **Mulheres Invisíveis**: violência conjugal e as novas políticas de segurança. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

SOARES, L. T.; GUINDANI, M. O papel da universidade nas redes de proteção à Criança e ao Adolescente. In: OLIVEIRA, A. C. de; FERNANDES, N. C. B. (Org.). **Violência contra crianças e adolescentes**: redes de proteção e responsabilização. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

SOUSA, J. B. Conselho Tutelar: desafios no entendimento, desafios no atendimento. In: OLIVEIRA, A. C. de; FERNANDES, N. C. B. (Org.). **Violência contra crianças e adolescentes**: redes de proteção e responsabilização. Rio de Janeiro: Nova Pesquisa e Assessoria em Educação, 2007.

SOUZA, E. R.; JORGE, M. H. P. Impacto da violência na infância e adolescência brasileiras: magnitude da morbimortalidade. In: LIMA, C. A. (Coord.). **Violência faz Mal à Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. p. 23-28.

SPOSATI, A. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 77, p. 30-53, mar. 2004.

UNGARETTI, M. A. Fluxos Operacionais Sistêmicos Instrumento para Aprimoramento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Marco dos Direitos Humanos. In: UNGARETTI, M. A. (Org.). **Criança e Adolescente**: direitos, sexualidades e reprodução. Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude – ABMP. 1ª ed. São Paulo, 2010.

VELHO, G. “Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica”. In: ALVITO, M. (Org.). **Cidadania e Violência**. RJ: UFRJ/FGV, 1996.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2012**. Brasília, Secretaria Nacional de Juventude, 2012.

YAZBEK, M. C. Sistemas de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas sociais. In: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

6 Apêndices

6.1. Apêndice A

Questionário aplicado aos representantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente de Volta Redonda.

1. Formação: _____

Sexo: _____ Idade: _____

2. Instituição/programa/ serviço que representa: _____

3. Função: _____

4. Papel do programa/serviço:

5. Qual público atende? _____

6. Quais as atividades que desenvolve?

7. Em que lugar você considera que esta instituição se situa no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente?

7.B. Com base em que você situa a instituição neste sistema?

7.C. Você conhece normativas que regulam o funcionamento do SGD?

8. Quem faz parte da rede de proteção hoje?

() Órgãos governamentais () Não-governamentais () Ambos

9. A instituição que você representa faz?

() Sim () Não

9.B. Por quê? _____

9.C Você participa diretamente?

() Sim () Não

Porque?: _____

9.D. Como se vinculou à rede?

10. Tem conhecimento sobre a implementação e organização da rede de atendimento neste município?

() Sim () Não () Não sei

11. Há um fluxo de atendimento pré-estabelecido para casos de violência doméstica contra criança e adolescente no município?

() Oficial () Não Oficial

12. Com quem esta instituição se relaciona frequentemente?

12 B. Com qual objetivo?

12 C. Como se dá essa relação?

14. Como os casos chegam neste serviço?

14.B. Quando finaliza o trabalho o que é feito?

15. De que forma chega a informação sobre a VDCA neste serviço?

() Relatório () Ofício () Reunião () Outros ()

Qual: _____

16. De que forma ela circula na rede de atendimento?

17. Existe neste serviço a realização de trabalho interdisciplinar nos processos de violência doméstica? () Sim () Não

Como é realizado?

18. Quais desafios enfrentados pela rede nos processos de violência doméstica?

() Falta de recursos materiais () Nº insuficiente de profissionais

() Outros

() Falta de recursos na rede de serviços que contribuam para o processo de atendimento. Quais? _____

6.2. Apêndice B

Termo de consentimento livre e esclarecido

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Pesquisa: Discursos e práticas sobre proteção e culpabilização na rede de atendimento de Volta Redonda a casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes

Você está sendo convidado/a para participar da pesquisa intitulada “Discursos e práticas sobre proteção e culpabilização na rede de atendimento de Volta Redonda a casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes”.

A pesquisa tem como objetivo analisar as práticas de atendimento a casos de violência doméstica em rede no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD), em Volta Redonda/RJ. As informações serão obtidas através de uma entrevista individual, em local reservado e os seus dados pessoais serão mantidos totalmente sob sigilo.

Suas respostas serão tratadas de forma anônima e confidencial, isto é, em nenhum momento será divulgado o seu nome em qualquer fase do estudo. Os resultados serão apresentados em conjunto, não sendo possível identificar quem participou da pesquisa. As pessoas de quem, por acaso, você falar durante a entrevista também terão suas identidades mantidas em sigilo. As informações que você der serão utilizadas apenas nesta pesquisa e os resultados divulgados em eventos e revistas científicas.

A sua participação é voluntária e a qualquer momento você pode se recusar a responder qualquer pergunta ou desistir de participar. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição.

As entrevistas serão gravadas, e posteriormente, será realizada a transcrição das mesmas. O conteúdo das entrevistas ficará guardado em arquivo sob minha

responsabilidade e será destruído após 5 anos do término da pesquisa. Sua participação não lhe trará nenhum ganho direto, mas poderá contribuir para a melhoria no atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica. Quanto aos possíveis riscos que toda pesquisa possui nas diversas áreas da vida (física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual), a participação na entrevista pode apresentar uma dimensão de risco mínima. Assim, eu me comprometo a interromper a entrevista caso perceba algum tipo de desconforto emocional e, se necessário, também a fazer o encaminhamento adequado para atendimento na rede pública de saúde.

Quando a pesquisa estiver concluída, você terá livre acesso aos seus resultados, além de ser programada uma apresentação dos resultados para os integrantes do SGD do município de Volta Redonda. Uma cópia deste documento, devidamente assinada, ficará com você e outra comigo.

Neste termo consta o telefone/ e-mail e o endereço do pesquisador principal, e demais membros da equipe, de tal maneira que você pode tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Eu _____,
abaixo assinado/a, concordo em participar voluntariamente desta pesquisa. Declaro que li e entendi todas as informações referentes a este estudo e que todas as minhas perguntas foram adequadamente respondidas pela equipe da pesquisa.

(Assinatura da entrevistada)

(data)

(Nome da pesquisadora)

(data)

Telefone da mestrandia do curso de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro Haidê Vale de Souza Torres (24) 99833-8733. E-mail: haidevst@yahoo.com.br

Telefone do orientador Prof. Dr. da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro Antonio Carlos de Oliveira: 21/3527-1290 (ramal 212). E-mail: antoniocarlos@puc-rio.br

Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: