



MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS

Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

Ministro de Estado dos Direitos Humanos

Gustavo do Vale Rocha

Secretário Executivo

Engels Augusto Muniz

Secretário Executivo Adjunto

Marcelo Dias Varella

Secretário Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente

Luis Carlos Martins Alves Júnior

Consultora responsável pelo conteúdo

Marcia Teresinha Moreschi

Esta publicação tem a cooperação do PNUD no âmbito do Projeto BRA/13/017 (Proteção Integral dos Direitos de Crianças e Adolescentes Fortalecida), que tem por objetivo o desenvolvimento de subsídios voltados ao fortalecimento da proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes no país. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo desta publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte do PNUD e do MDH a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites. As ideias e opiniões expressas nesta publicação são as dos autores e não refletem obrigatoriamente as do PNUD ou as do MDH, nem comprometem o Programa ou o Ministério. O conteúdo desta publicação não foi submetido à revisão de texto, sendo de responsabilidade de seu (s) autor (es) eventuais erros gramaticais.

Ministério dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e Adolescente.

Violência contra Crianças e Adolescentes: Análise de Cenários e Propostas de Políticas Públicas / elaboração de Marcia Teresinha Moreschi – Documento eletrônico – Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018, 377p.

Palavras chave: Criança e adolescente. Vulnerabilidade social. Violência. Políticas públicas.

CDD: 350

CDU: 351


ÍNDICE

I. CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	7
1. INTRODUÇÃO.....	8
2. METODOLOGIA.....	9
3. FENÔMENO DA VIOLÊNCIA E CONTEXTOS DE VIOLÊNCIAS.....	10
4. GRUPOS ESPECÍFICOS E CONTEXTOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL	19
4.1.Principais grupos vulneráveis:.....	20
4.1.1. A Criança e o Adolescente	20
4.1.1.1. Violências contra Crianças e Adolescentes	28
4.1.1.2. Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.....	38
4.1.1.3. Violência Sexual em Números.....	45
4.1.2. Gênero, raça, etnia.....	54
4.1.2.1. Gênero	54
4.1.2.2. Etnia/Raça.....	59
4.1.2.3. O etnocentrismo e preconceito	64
4.1.2.4. Violência Sexual em Números: Perfil Gênero, Raça e Etnia.....	67
4.1.3. Povos e Comunidades Tradicionais.....	70
4.1.3.1. Povos Indígenas	72
4.1.3.2. Comunidades Tradicionais de Matriz Africana.....	88
4.1.3.3. Comunidades Quilombolas	93
4.1.3.4. Povos Ciganos.....	97
5. CONTEXTOS E TERRITÓRIOS QUE AMPLIAM OS RISCOS SOCIAIS E DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS	104
5.1. Grandes Obras e Empreendimentos	104
5.2. Megaeventos	109
5.3. Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras.....	116
5.4. Regiões de Fronteira	121
6. CONTEXTO LEGAL E ATUAÇÃO INTERSETORIAL	135

6.1. Articulação em Rede	137
6.2. Planos Setoriais de Promoção, Proteção e Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente	138
6.2.1. Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (EVSCA).....	138
6.2.2. O Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	142
6.2.3. O Plano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente	143
6.2.4. O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).....	143
6.2.5. Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)	143
6.2.6. Fortalecimento Conselhos Tutelares	144
6.3. Marco Legal e Normativo.....	144
7. CONSIDERAÇÕES	150
II. METODOLOGIA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE.....	156
1. METODOLOGIA.....	157
2. CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	158
3. POLÍTICA DE ATENDIMENTO	171
4. GT ATENDIMENTO	187
5. PROGRAMA VIRAVIDA: EXPERIÊNCIA DE ARTICULAÇÃO COM A REDE DE ATENDIMENTO.....	190
6. REDE SOCIAL.....	199
7. DESAFIOS PARA ELABORAÇÃO DA METODOLOGIA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE.....	207
8. CONSIDERAÇÕES	225
III. MATRIZ DE VARIÁVEIS PARA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE	227
1. METODOLOGIA.....	228
2. POLITICA PÚBLICA.....	229
2.1. Conceito de política pública.....	229
2.2. Modelos de formulação e análise de políticas públicas	231
2.3. O tipo da política pública	231

2.4. Incrementalismo.....	232
2.5. Ciclo da política pública	233
2.6. Modelo “garbage can”	234
2.7. “Multiple streams” ou “múltiplas correntes”.....	234
2.8. Coalizão de defesa.....	234
2.9. Arenas sociais	235
2.10. Modelo do “equilíbrio interrompido”	235
2.11. Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público”.....	236
3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA.....	239
4. MATRIZ DE POLÍTICAS PUBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	246
4.1. Instrumentos para medidas quantitativas.....	248
4.2. Técnica para coleta de dados qualitativas	249
4.3. Registros institucionais ou análise documental	250
4.4. Instrumentos para coleta de dados de Políticas Públicas para o Enfrentamento de Violência contra Criança e Adolescente:.....	250
4.5. Matriz para levantamento de Políticas Públicas e Programas para o Enfrentamento de Violência contra Criança e Adolescente:	251
5. CONSIDERAÇÕES	255
IV. SISTEMATIZAÇÃO DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	256
1. METODOLOGIA.....	257
2. SISTEMATIZAÇÃO DA MATRIZ DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS	258
3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS	271
4. CONSIDERAÇÕES	275
V. ARRANJO INSTITUCIONAL PARA SUSTENTAR A METODOLOGIA DE ATENDIMENTO DO PÚBLICO EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE ..	277
1. METODOLOGIA DE ATENDIMENTO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL.....	278
1.1. Introdução	278
1.2. Contexto Legal	280
1.3. A Metodologia de Atendimento	283
2. ARRANJO INSTITUCIONAL.....	301
2.1. Rede Nacional.....	304
2.2. Subredes Regionais e Locais.....	305

3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	307
4. CONSIDERAÇÕES	315
VI. PROPOSIÇÃO DE ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO E PACTUAÇÃO DA METODOLOGIA DO PONTO DE VISTA INTERSETORIAL, INTERINSTITUCIONAL E INTERFEDERATIVO	317
1. METODOLOGIA.....	318
2. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO E PACTUAÇÃO DA METODOLOGIA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL	319
2.1. Introdução:	319
2.2. Fatores sobre a implementação de política pública.....	320
2.3. Intersetorialidade como a estratégia de articulação intergovernamental.....	323
2.4. Pactuação Federativa.....	327
2.5. Processo de Implementação e Pactuação.....	328
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	336
VII. ESCUTA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA....	338
1. ESCUTA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA.....	339
1.1 Parâmetros de escuta de crianças e adolescentes em situação de violência.....	339
1.2 Implementação da Lei 13.431/2017.....	341
1.3 Centros de Referência Integrada de Atendimento de Crianças e Adolescentes - CRIANCA.....	343
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	345
SITES CONSULTADOS	358
ANEXOS.....	361
1. GT ATENDIMENTO PESQUISA DE OPINIÃO	362
2. MATRIZ DE DIREITOS X VIOLAÇÕES X POLITICAS/SERVIÇOS.....	364
3. MATRIZ DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL.....	369
4. MINUTA DE PORTARIA	372
5. MINUTA DE DECRETO	374



I. Contextualização sobre o Fenômeno da
Violência contra Crianças e Adolescentes

1. INTRODUÇÃO

O objetivo da presente consultoria, no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica “BRA/13/017 - Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Fortalecida”, desenvolvido entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, é elaborar estratégias, subsídios e insumos necessários para formulação e implementação, na rede de proteção integral, de metodologia de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade.

O presente produto consiste no Relatório Técnico contendo contextualização sobre o fenômeno da violência contra crianças e adolescentes e, em especial, da violência sexual e de públicos específicos definidos pela CGEVSCA (comunidades tradicionais, recortes de gênero e raça, populações vulneráveis etc.).

Serão apresentados os contextos legais sobre os direitos da criança e do adolescente e as diretrizes de atuação da política pública. Serão apresentadas também a trajetória do fenômeno da violência, a definição de violência sexual e suas tipologias, assim como o panorama das comunidades tradicionais e ações públicas dirigidas a esse público. Por fim, uma análise dos indicadores de violência sexual contra crianças e adolescentes de maneira geral e com recorte em gênero e raça/etnia.

2. METODOLOGIA

Para a construção deste produto foram realizados inicialmente levantamentos no âmbito da SDH de dados sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes e as normativas sobre a temática, e diálogos com os responsáveis pela coordenação do contrato de consultoria. Foram feitas também pesquisas sobre estudos que abordam o fenômeno da alta vulnerabilidade e da violência contra crianças e adolescentes e, em especial, da violência sexual em públicos específicos (comunidades tradicionais, recortes de gênero e raça, populações vulneráveis etc.) e, por conseguinte, uma análise sobre os indicadores de violência sexual contra crianças e adolescentes.

3. FENÔMENO DA VIOLÊNCIA E CONTEXTOS DE VIOLÊNCIAS

De uma forma geral, fenômeno no senso comum é qualquer evento observável. Um fenômeno tem um significado específico na filosofia de Immanuel Kant que contrastou o termo “Fenómeno” com “Nómeno” na “Crítica da Razão Pura”. Os fenômenos constituem o mundo como nós o experimentamos, ao contrário do mundo como existe independentemente de nossas experiências (*thing-in-itself*, *das Ding an sich*, “das coisas-em-si”). Segundo Kant, os seres humanos não podem saber da essência das coisas-em-si, mas saber apenas das coisas segundo nossos esquemas mentais que nos permitem apreender a experiência — o termo “filosofia” na época de Kant seria, hoje o equivalente aproximado do que chamamos de “ciência”. A filosofia deve, portanto, preocupar-se em compreender o próprio processo da experiência.¹

Entendemos, por conseguinte, que o fenômeno, seja qual for a sua tipologia, se apresenta ou se manifesta por um período, uma época, e pode ser analisado e observado. Para entender um pouco a fenômeno da violência é preciso detalhar o seu conceito e como ele se apresenta.

A violência consiste no uso da força, do poder e de privilégios para dominar, submeter e provocar danos a outros: indivíduos, grupos e coletividades. A cultura e as formas de solução de conflitos das sociedades determinam quais são mais violentas outras menos (MINAYO, 2006).

Em 2002, a Organização Mundial da Saúde se pronunciou em relação à violência de forma mais contundente do que a que vinha adotando até então, quando apenas classificava os efeitos desse fenômeno ou realizava análises e fazia recomendações esporádicas sobre o assunto. Para isso divulgou o Relatório mundial sobre violência e saúde, no qual define o problema como:

“uso intencional da força física ou do poder real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou umacomunidade, que resulte ou tenha qualquer possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação (KRUG et al., 2002, p. 5 apud)”

Não obstante, o Ministério da Saúde publicou um documento, denominado Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência

¹ <https://pt.wikipedia.org/wiki/Fen%C3%B3meno>

(Portaria MS/GM nº. 737 de 16/05/01) (BRASIL, 2001), e apresentou uma definição que serviria para operar a política e orientar os planos de ação, o que praticamente coincide com a da OMS.

“Violência consiste em ações humanas individuais, de grupos, de classes, de nações que ocasionam a morte de seres humanos ou afetam sua integridade e sua saúde física, moral, mental ou espiritual (BRASIL, 2001)”

Segundo a Classificação Internacional de Doenças-CID (OMS, 1995), os acidentes e violências são classificados como causas externas, que englobam agressões física, psicológicas e sexuais; lesões autoprovocadas; acidentes de trânsito, de trabalho; quedas; envenenamento; afogamentos, dentre outros. Embora o CID tenha inserido acidentes e violência no mesmo grupo, cabe esclarecer a diferença entre ambos: violência é aquele fenômeno que causa danos à vida de forma geral. Já o conceito de acidente é um evento não intencional que também causa danos físicos e emocionais, porém, podem ser evitados com medidas de precaução, retirando, em alguns casos, o seu caráter não intencional.

No campo dos direitos humanos, a violência é compreendida como toda violação de direitos civis (vida, propriedade, liberdade de ir e vir, de consciência e de culto); políticos (direito a votar e a ser votado, ter participação política); sociais (habitação, saúde, educação, segurança); econômicos (emprego e salário) e culturais (direito de manter e manifestar sua própria cultura).

A história das civilizações mostra que a violência sempre esteve presente porque ela é um “fato humano e social”, portanto, não se conhece nenhuma sociedade totalmente isenta de violência. Ela se apresenta dentro de períodos ou épocas conforme seus contextos. Isso chama fenômeno da violência.

Portanto, a violência é histórica e sempre é o reflexo da sociedade que a reproduz, podendo aumentar ou diminuir conforme sua construção social nos níveis coletivos e individuais (MINAYO, 2006).

Há outras definições, porém, é difícil uma conceituação específica e precisa, por se tratar de um fenômeno complexo e multicausal que atinge todas as pessoas e as afeta emocionalmente.

Dentre as diversas dimensões, destaca-se a **violência estrutural** que está ligada às características socioeconômicas e políticas de uma sociedade, em um determinado período histórico. Traz no seu interior a exclusão social e seus efeitos, notadamente a partir do sistema capitalista, da globalização e da imposição de leis de mercado.

Leal (2001) faz uma discussão relacionando a violência estrutural à globalização econômica de forma que passa a ser retratada:

“No que tange à categoria da globalização, o importante é estabelecer uma análise que mostre os impactos desse modelo no acirramento das desigualdades, provocadas pelas políticas de crescimento econômico desigual nas regiões brasileiras, delimitando os focos de desemprego, novas pobreza, exclusão social e renda” (2001, p. 43apud)

Nesse sentido, a exclusão social e econômica têm papel fundamental na compreensão da violência estrutural. Estudos realizados por Barbosa (2001) destacam que os indicadores socioculturais que surgiram com as crises econômicas e culturais pelas quais a sociedade brasileira passou e tem passado contribuíram significativamente para impulsionar muitas crianças e adolescentes para exploração sexual, como consequência do empobrecimento generalizado da população, gerador de exclusão social e da privação de direitos fundamentais, configurando o estabelecimento de uma estrutura social injusta.

Libório (2004) destaca que a fragilização do Estado, dada a reorganização das estruturas econômicas, sociais e políticas globais e locais acarretam consequências sociais tais como: desemprego estrutural, diminuição da faixa salarial, transformações na relações trabalhistas e sistema de negociação, aumento das desigualdades e migrações em busca de melhores condições de vida.

O neoliberalismo² – aliado à globalização –, predominante no Brasil no período de 1975 a 2003, influenciou o Estado na redução de gastos e subsídios públicos, gerando um mercado mais restrito, mais competitivo e com qualificações mais elevadas do trabalhador, deixando de fora do trabalho formal a população de baixa escolaridade. Assim, homens e mulheres em situação de pobreza passam a ter dificuldade de sobrevivência.

Por outro lado, com a redução de subsídios/subvenções para políticas públicas, o Estado deixa de oferecer serviços como educação, saúde, transporte, dentre outros, e muitas pessoas passam a ter dificuldades por não ter acesso a esses serviços essenciais. Com isso, aumentam os problemas sociais e as relações interpessoais pressionam um grande número de crianças e adolescentes a trabalharem ou viverem nas ruas.

A dimensão da **violência social** é concebida por valores a determinados grupos sociais considerados como menor detentor de poderes políticos, econômicos

² Neoliberalismo - Doutrina, desenvolvida a partir da década de 1970, que defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e ainda assim num grau mínimo.

e sociais na sociedade, representada pelas dimensões de gênero, etnia/raça e geracional.

Estudos demonstram que o desenvolvimento econômico, social e cultural pelo qual passou o Brasil é marcado pela colonização e escravidão, que gerou uma sociedade escravagista, elites oligárquicas dominantes em cujo imaginário social está inscrita a ideia de que podem explorar e dominar categorias sociais marginalizadas e/ou inferiorizadas em função da raça/etnia, gênero e idade. (FALEIROS, 2007)

Desta forma, as categorias dominadas - dentre elas os índios, negros, mulheres e crianças pobres -, viveram e muitas ainda vivem excluídos, por não terem acesso aos serviços públicos do Estado como qualificação, educação, saúde e também ao mundo do trabalho, pelas altas taxas de desemprego.

Esta dimensão da violência guarda relação com as causas de violência sexual de crianças e adolescentes. Os dados estatísticos mostram que maior parte das pessoas vítimas de abuso ou exploração sexual é do sexo feminino e afrodescendente. Eis que essa relação se reflete num contexto de maior imposição do poder e das desigualdades dentro da sociedade.

A conjunção da violência estrutural e da violência social resultam na **violência interpessoal** (LIBORIO, 2004).

As relações interpessoais intra e extrafamiliar não estão dissociadas uma vez que elas têm um peso significativo no processo de vulnerabilização das crianças e adolescentes. Na medida em que os recursos materiais e subjetivos (afetivos) faltam no interior da família não há como contrapor as ameaças externas, muitas vezes levando a criança e adolescente ao abandono do lar, a ir para as ruas e ficar à mercê de exploradores sexuais, de traficantes de drogas e de se envolver com outros delitos (roubos, furtos etc).

Neste contexto estão sendo consideradas não somente a dinâmica e composição familiar, mas elementos externos ligados diretamente a ela, tais como o desemprego, o “desenraizamento” em busca de oportunidades de sobrevivência e o aumento da situação de pobreza, provocando a exclusão social, material e simbólica (ausência de poder e representatividade).

Tal situação poderá desencadear outras formas de violência intrafamiliar: física, psicológica, sexual, fatal negligência/abandono, transformando as relações em espaços “disciplinadores” dos filhos, ao invés de ser o espaço de proteção inerente ao ambiente familiar. Inseridas em ambientes com tantas restrições materiais e afetivas e abundantes em violências, poucas alternativas restam às crianças e adolescentes.

Neste ponto é importante lembrar que a concentração de políticas voltadas para as crianças e adolescentes excluem seu principal núcleo familiar e desta forma não se atém ou analisam como as famílias violentas e disfuncionais fabricam jovens violentos. As famílias estão despreparadas para compreender, administrar e tolerar seus próprios conflitos e perpetuam a violência por tradição.

Quando se considera a família como o primeiro núcleo de socialização, como o espaço onde são transmitidos valores, usos e costumes que formarão a personalidade e a interpretação a respeito de como funciona o mundo – como muitas crianças e adolescentes provém de lares violentos, - é evidente concluir que a violência passa a ser uma forma de herança familiar.

Estudos mostram que a violência tem início muito cedo na vida das crianças; inicia quando ainda muito pequenas, filhos de famílias disfuncionais e estressadas sentem-se abandonados, sem importância, levando-os a acreditarem que não têm valor.

Esta crença começa especialmente quando são abusos pelos adultos que as cercam e aprendem, observando as relações entre esses adultos, que é através da violência que se resolvem conflitos.

Cabe ressaltar que a **violência intrafamiliar** é toda ação ou omissão que prejudique o bem-estar, a integridade física, psicológica ou a liberdade e o direito ao pleno desenvolvimento de outro membro da família.

O conceito de violência intrafamiliar não se refere apenas ao espaço físico onde a violência ocorre, mas também às relações em que se constrói e efetua. Pode ser cometida dentro ou fora de casa por algum membro da família, incluindo pessoas que passam a assumir função parental, ainda que sem laços de consangüinidade, e em relação de poder à outra.

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) e pessoas que convivem esporadicamente, agregados. Acontece dentro de casa ou unidade doméstica e geralmente é praticada por um membro da família que viva com a vítima. As agressões domésticas incluem: abuso físico, sexual e psicológico, a negligência e o abandono.

A **violência física**, como já vimos anteriormente, é qualquer forma de violência física que um agressor(a) inflige ao companheiro(a). Ocorre quando uma pessoa, que está em relação de poder em relação à outra, causa ou tenta causar dano não acidental, por meio do uso da força física ou de algum tipo de arma que pode provocar ou não lesões externas, internas ou ambas.

É praticada pelos pais, parentes, responsáveis, outras pessoas, muitas vezes com objetivo de “educar” ou “corrigir”. Utilizam as próprias mãos ou objetos, armas de fogo, armas brancas, provocando marcas físicas, psíquicas e afetivas. Segundo concepções mais recentes, o castigo repetido, não severo, também se considera violência física.

Pode traduzir-se em comportamentos como: esmurrar, pontapear, queimar, empurrar; dar socos; morder; cortar; estrangular; provocar lesões por armas ou objetos; obrigar a tomar medicamentos desnecessários ou inadequados, álcool, drogas ou outras substâncias, inclusive alimentos; tirar de casa à força; amarrar; arrastar; arrancar a roupa; abandonar em lugares desconhecidos; danos à integridade corporal decorrentes de negligência (omissão de cuidados e proteção contra agravos evitáveis como situações de perigo, doenças, gravidez, alimentação, higiene, entre outros).

A **negligência** é a ação e omissão de responsáveis quanto aos cuidados básicos na atenção, como a falta de alimentação, escola, cuidados médicos, roupas, recursos materiais e/ou estímulos emocionais, necessários à integridade física e psicossocial da criança e do adolescente, ocasionando prejuízos ao desenvolvimento. Isto caracteriza o abandono, que pode ser parcial ou total. No parcial coloca a criança e adolescente em situação de risco; no total elas ficam desamparadas e ocorre o afastamento total da família.

Destaca-se, ainda, a **violência psicológica/emocional**, que consiste na ação ou omissão destinada a degradar ou controlar as ações, comportamentos, crenças e decisões de outra pessoa por meio de intimidação, manipulação, ameaça direta ou indireta, humilhação, isolamento ou qualquer outra conduta que implique prejuízo à saúde psicológica, à autodeterminação ou ao desenvolvimento pessoal.

Usualmente inclui comportamentos como: ameaçar os filhos; magoar os animais de estimação; humilhar na presença de amigos, familiares ou em público; desvalorização; chantagem; isolamento de amigos e familiares; ridicularizar; manipular afetivamente; explorar; negligenciar (atos de omissão a cuidados e proteção contra agravos evitáveis como situações de perigo, doenças, gravidez, alimentação, higiene, entre outros); ameaçar; privar de forma arbitrária da liberdade (impedimento de trabalhar, estudar, cuidar da aparência pessoal, gerenciar o próprio dinheiro, brincar, etc.); confinamento doméstico; críticas pelo desempenho sexual; omissão de carinho; negar atenção e supervisão; perseguição.

A **violência econômica e patrimonial** são todos os atos destrutivos ou omissões do(a) agressor(a) que afetam a saúde emocional e a sobrevivência dos membros da família. Inclui: roubo; destruição ou retenção de bens pessoais (roupas, objetos,

documentos, animais de estimação e outros) ou de bens da sociedade conjugal (residência, móveis e utensílios domésticos, terras e outros); recusa de pagar a pensão alimentícia ou de participar nos gastos básicos para a sobrevivência do núcleo familiar; uso dos recursos econômicos da pessoa idosa, tutelada ou incapaz, destituindo-a de gerir seus próprios recursos e deixando-a sem provimentos e cuidados.

A **violência de gênero** é quase sinônimo de violência contra a mulher, pois são as mulheres as maiores vítimas da violência (Strey, *apud* 2004). A Lei Maria da Penha (lei 11.340/06) define violência doméstica ou familiar contra a mulher como sendo toda ação ou omissão, baseada no gênero, que cause morte, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral e patrimonial, no âmbito da unidade doméstica, da família e em qualquer relação íntima de afeto, em que o agressor conviva ou tenha convivido com a agredida.

O conceito de gênero vem evoluindo e Jesus (2012) define ser a classificação pessoal e social das pessoas como homens ou mulheres. Orienta papéis e expressões de gênero, independente do sexo³. A identidade de gênero com o qual uma pessoa se identifica, que pode ou não concordar com o gênero que lhe foi atribuído quando de seu nascimento. A identidade de gênero também não deve ser confundida com orientação sexual: a primeira remete à forma como as pessoas se autodefinem (como mulheres ou como homens), a segunda remete à questão da sexualidade, do desejo, da atração afetivossexual por alguém de algum gênero (homossexualidade, bissexualidade e heterossexualidade).

Portanto violência de gênero é qualquer conduta – ação ou omissão – de discriminação, agressão ou coerção, relacionadas à construção psicossocial do masculino e feminino, que cause dano, morte, constrangimento, limitação, sofrimento físico, sexual, moral, psicológico, social, político ou econômico ou perda patrimonial. Pode ocorrer tanto em espaços públicos como privados. Aliada a isso, há a **violência moral** que se constitui na ação destinada a caluniar, difamar ou injuriar a honra ou a reputação da mulher, assim como dos homens.

A **violência sexual** é toda ação que obriga uma pessoa a manter contato sexual, físico ou verbal, ou a participar de relações sexuais no casamento ou em outros relacionamentos, com uso da força, intimidação, coerção, chantagem, suborno, manipulação, ameaça ou qualquer outro mecanismo que anule ou limite a vontade pessoal. Considera-se como violência sexual também o fato de o agressor obrigar a vítima a realizar alguns desses atos com terceiros.

³ Sexo: classificação biológica das pessoas como machos ou fêmeas, baseada em características orgânicas como cromossomos, níveis hormonais, órgãos reprodutivos e genitais (JESUS, 2012).

A violência sexual é cometida na maioria das vezes por autores conhecidos das mulheres envolvendo o vínculo conjugal (esposo e companheiro) no espaço doméstico, o que contribui para sua invisibilidade. Segundo o Mapa da Violência/Homicídio de Mulheres no Brasil (2015) para as jovens e as adultas, de 18 a 59 anos de idade, o agressor principal é o parceiro ou ex-parceiro, concentrando 50% de todos os casos registrados. Para as adolescentes, de 12 a 17 anos de idade, o peso das agressões divide-se entre os pais (26,5%) e os parceiros ou ex-parceiros (23,2%). Há também a violência sexual contra criança e adolescentes igualmente dentro do ambiente familiar ou com terceiros. Segundo as denúncias registradas no Disque 100, em 2015, 48,75% ocorreram na casa da vítima, e em segundo 23,37% na casa do suspeito.

Esse tipo de violência acontece nas várias classes sociais e nas diferentes culturas. Diversos atos sexualmente violentos podem ocorrer em diferentes circunstâncias e cenários. Dentre eles podemos citar: estupro dentro do casamento ou namoro; estupro cometido por estranhos; investidas sexuais indesejadas ou assédio sexual, inclusive exigência de sexo como pagamento de favores; estupro de incapaz; ; abuso sexual de crianças; casamento ou coabitação forçado, inclusive casamento de crianças; negação do direito de usar anticoncepcionais ou de adotar outras medidas de proteção contra doenças sexualmente transmitidas; aborto forçado; atos violentos contra a integridade sexual das mulheres, inclusive mutilação genital feminina e exames obrigatórios de virgindade; prostituição forçada e tráfico de pessoas com fins de exploração sexual; e estupro sistemático durante conflito armado.

A prática de atos sexuais não consentidos com qualquer pessoa e de qualquer idade ou gênero, mediante emprego de violência ou grave ameaça, sempre será crime. Se o ato sexual com menores de 18 anos é consentido, há hipóteses em que tal consentimento pode ser considerado inválido ou inexistente, tipificando o “estupro de vulnerável” (art. 217-A do Código Penal). Isso ocorre quando a vítima tem menos de 14 anos de idade; apresenta deficiência mental; ou não pode, por qualquer outra causa – como uma incapacidade física permanente ou momentânea –, oferecer resistência.

A presunção de violência prevista no art. 224, a, do CP é absoluta, sendo irrelevante penalmente, o consentimento da vítima ou sua experiência em relação ao sexo. Tal premissa – que tipifica como estupro a violência sexual perpetrada contra vulneráveis – é uma proteção legal que ratifica a incapacidade desse grupo para consentir, vez que ainda estão passando pela formação do seu desenvolvimento psicossocial e ainda não usufruem da liberdade sexual plena, vez que é necessária maturidade para gozarem amplamente desse direito.

Por fim, destacamos a **violência institucional** que tem se manifestado com frequência na rede pública de serviços. É o tipo de violência motivada por desigualdades (de gênero, étnico-raciais, econômicas etc.). Predominantes em diferentes sociedades, essas desigualdades se formalizam e institucionalizam nas diferentes organizações privadas e aparelhos estatais, como também nos diferentes grupos que constituem essas sociedades.

Apresenta-se na relação entre servidores com o paciente/usuário, por ação ou omissão, tais como: ineficácia e negligência no atendimento, discriminação, intolerância, falta de escuta e tempo para a clientela, desqualificação do saber do paciente/usuário, uso de poder, massificação do atendimento, etc.

Pode incluir desde a dimensão da falta de acesso à má qualidade dos serviços. Abrange abusos cometidos em virtude das relações de poder desiguais entre usuários e profissionais dentro das instituições, até por uma noção mais restrita de dano físico intencional.

Esta violência poder ser identificada de várias formas: peregrinação por diversos serviços até receber atendimento; frieza, rispidez, falta de atenção, maus-tratos dos profissionais para com os usuários motivados por discriminação, abrangendo questões de raça, idade, opção sexual, deficiência física, doença mental; violação dos direitos reprodutivos (discriminação das mulheres em processo de abortamento, aceleração do parto para liberar leitos, preconceitos acerca dos papéis sexuais e em relação às mulheres soropositivas [HIV], quando estão grávidas ou desejam engravidar); desqualificação do saber prático, da experiência de vida, diante do saber científico, etc.

Enfim, uma violência gera uma ou mais formas violências. Para o enfrentamento da violência esta relação de causa e efeito deverá ser levada em consideração, buscando o entendimento sobre todos os fatores e o ambiente que levaram tal violação de direitos (multicausal).

As dimensões apresentadas acima não são exaustivas, mas são as que frequentemente têm vitimizado as pessoas, sobretudo os grupos mais vulneráveis, dentre eles as crianças e os adolescentes.

Na próxima sessão será apresentada uma abordagem sobre os grupos sociais mais vulneráveis à violência sexual, objeto desta consultoria.

4. GRUPOS ESPECÍFICOS E CONTEXTOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Como vimos na sessão anterior, há diversas formas de violência na sociedade que levam muitas pessoas a viverem em situação de vulnerabilidades e risco social.

Antes de se apresentar alguns desses grupos seria importante tecer alguns comentários sobre vulnerabilidade social, cujo conceito ainda é objeto de estudos por ser constituído de diferentes concepções e dimensões.

Segundo Monteiro (2011) os primeiros estudos tiveram a contribuição de Glewwe e Hall, que se restringiam à compreensão da vulnerabilidade a partir do viés econômico, uma vez que este influencia na redução de oportunidades, interferindo diretamente nas possibilidades de acesso a bens e serviços. Para estes autores, a vulnerabilidade é uma dinâmica relacionada a um declínio do bem-estar social e material após um “choque macroeconômico”. Diferente do conceito de pobreza, que está relacionado à situação de acentuada privação de bem-estar e pode ser vista sob três perspectivas: privação de renda, privação dos meios para satisfazer as necessidades básicas (como emprego e serviços de saúde e educação) e privação de capacidades.

Estudos demonstraram também que os riscos da mobilidade social acontecem na sociedade em geral, não somente na camadas mais pobres, uma vez que a desproteção e a insegurança transcendem a capacidade de satisfação das necessidades básicas. Devem-se levar em conta os ativos individuais (recursos e capacidades) como condicionantes do grau de vulnerabilidade (Ibid., 2011)

A noção de vulnerabilidade social também foi trazida para o campo da saúde, sobretudo por ocasião da realização de estudos sobre o HIV, na perspectiva de superação da noção de risco social como forma de ampliar a compreensão da suscetibilidade aos agravos de saúde, ou seja, passou a deslocar o foco do individual, considerando os aspectos do contexto social.

Portanto, vulnerabilidade social passa a ser entendida a partir de múltiplos condicionantes. Nesse sentido, “a vulnerabilidade não é uma essência ou algo inerente a algumas pessoas e a alguns grupos, mas diz respeito a determinadas condições e circunstâncias que podem ser minimizadas ou revertidas” (PAULILO; *apud* JEOLÁS, 1999, p.1).

A vulnerabilidade social é uma condição de fragilidade material ou moral de indivíduos ou grupos diante de riscos produzidos pelo contexto econômico-social.

Está relacionada a processos de exclusão social, discriminação e violação de direitos desses grupos ou indivíduos, em decorrência do seu nível de renda, educação, saúde, localização geográfica, dentre outros (MONTEIRO 2011, XIMENES, 2010).

Em linhas gerais, uma pessoa está em vulnerabilidade social quando ela apresenta sinais de desnutrição, condições precárias de moradia e saneamento, não possui família, não possui emprego, dentre outros, e esses fatores compõem um quadro de risco social, ou seja, é um cidadão, mas ele não tem os mesmos direitos e deveres dos demais.

A pessoa que está nesse contexto torna-se um “excluído”, que ocorre quando indivíduos são impossibilitados de partilhar dos bens e recursos oferecidos pela sociedade, fazendo com que essa pessoa seja abandonada e expulsa dos espaços da sociedade.

4.1.Principais grupos vulneráveis:

4.1.1. A Criança e o Adolescente

Vimos nas sessões anteriores as diversas dimensões de violência e vulnerabilidade social que provocam exclusão social de contingente significativo de sujeitos.

Crianças e adolescentes são as principais vítimas da violência e, por conseguinte, estão em constante risco social.

Portanto, importante contextualizar de forma resumida o processo de desenvolvimento da criança e do adolescente.

De acordo com o artigo 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criança é a pessoa com até 12 anos incompletos. A legislação brasileira e a Organização das Nações Unidas (ONU) reconhecem a criança como pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, que deve ser tratada como sujeito de direitos legítimos e indivisíveis e que demanda atenção prioritária por parte da sociedade, da família e do Estado.

O desenvolvimento da criança implica uma série de aprendizagens que serão essenciais para a sua formação, mais tarde, como adulto. Durante os primeiros anos de vida, a criança deve, para além de despertar os sentidos, desenvolver a sua linguagem para depois aprender a ler e escrever. Com o tempo, a criança passa a ser educada na escola onde adquire os conhecimentos que a sociedade considera imprescindíveis para a formação das pessoas. Neste processo educativo, a criança assimila os valores da sua cultura e a concepção vigente da moral e a ética.

Ainda segundo o ECA, adolescente é o indivíduo entre 12 e 18 anos incompletos. Como, biologicamente, é difícil precisar quando começa e termina a adolescência, o Estatuto optou pelo critério etário, pois este não implica juízo sobre maturidade, capacidade ou discernimento.

É importante considerar que a adolescência é uma etapa intermediária do desenvolvimento humano, entre a infância e a fase adulta. Este período é marcado por diversas transformações corporais, hormonais e até mesmo comportamentais.

Alguns estudiosos procuram estabelecer algumas faixas etárias para melhor expressar a trajetória do desenvolvimento do adolescente e suas características, embora algumas pessoas confundam adolescência com puberdade.

A puberdade é a fase inicial da adolescência, caracterizada pelas transformações físicas e biológicas no corpo dos meninos e meninas. É durante a puberdade (entre 10 e 13 anos entre as meninas e 12 e 14 entre os meninos) que ocorre o desenvolvimento dos órgãos sexuais. Estes ficam preparados para a reprodução. Nessa fase ocorrem significativas mudanças hormonais no corpo que acabam por influenciar diretamente no comportamento dos adolescentes. Os adolescentes podem variar muito e rapidamente em relação ao humor e comportamento, tais como a agressividade, a tristeza, a felicidade, a agitação, a preguiça, dentre outros.

A fase final da adolescência geralmente vai dos 15 aos 19 anos de idade⁴ e as principais mudanças físicas normalmente já ocorreram, embora o corpo ainda se encontre em desenvolvimento. O cérebro continua a desenvolver-se e a reorganizar-se, e a capacidade de pensamento analítico e reflexivo é bastante ampliada. As opiniões dos membros de seu grupo ainda são importantes, mas essa influência diminui à medida que o adolescente adquire maior clareza e confiança em sua própria identidade e em suas opiniões.

A família, em nossa sociedade, é o primeiro agente socializador da criança e do adolescente e cada uma tem suas especificidades, sua maneira de conduzir e resolver situações do dia-a-dia. Por isso, a família é um elemento fundamental no desenvolvimento infanto-juvenil.

O modelo de família (nuclear) prevalente na atualidade se estabelece a partir da decisão de algumas pessoas conviverem assumindo o compromisso de uma

⁴ O Estatuto da Juventude (aprovado pela Lei 12.852/2013) determina quais são os direitos dos jovens que devem ser garantidos e promovidos pelo Estado brasileiro e define como jovens as pessoas com idade entre 15 e 29 anos (§ 1º do EJ). Aos adolescentes com idade entre 15 e 18 anos aplica-se a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e, excepcionalmente, este Estatuto, quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente (§ 2º do EJ). Portanto "*são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial*"(Art. 228, CF). Cabe aos conselhos de direitos da criança e do adolescente deliberar e controlar as ações em todos os níveis relativas aos adolescentes com idade entre 15 e 18 anos (art. 47 EJ).

ligação duradoura entre si, incluindo uma relação de cuidados entre os adultos e deles para com as crianças que aparecem nesse contexto, independentemente de formalidades legais da nossa sociedade civil que regem casamento, separação, etc.

Para muitos pais, a percepção de que o filho está se tornando um adolescente só acontece ao se darem conta das modificações corporais ocorridas com o filho, sem levar em consideração o desenvolvimento psicossocial.

Há muitas queixas associadas aos comportamentos dos filhos porque estes não são entendidos como característicos da adolescência, mas sim percebidos como “malcriação” dos filhos (comportamentos não aprovados) ou indisciplina e rebeldia.

É importante se considerar as expectativas da família frente ao adolescente. No processo de estabelecimento da identidade do adolescente, pede-se a ele independência em relação à família, ao mesmo tempo em que se espera dele comportamento de obediência e submissão. Por outro lado, os filhos também têm comportamentos muitas vezes contraditórios ou oscilantes, o que reflete na dificuldade do adulto em lidar com tais manifestações.

De modo geral, tem-se pais que atuam com rigidez intensa frente a seus filhos, gerando conflitos; e outros que atuam com permissividade extrema, deixando de orientar o filho num momento tão importante de estruturação de sua personalidade. Fato é que o adolescente quer independência, mas também quer e precisa de limites.

Papila (2013) cita padrões típicos comportamentais dos pais, educadores e de crianças educadas nestes moldes mostrando as consequências dos diferentes tipos de parentalidade estudados por Diana Baurindo (1971, 1996), nomeados como:

- A parentalidade autoritária, onde o que é exercitado e enfatizado é o controle e a obediência, onde pais autoritários tentam fazer com que os filhos se conformem ao padrão estabelecido sendo punidos rigorosa e arbitrariamente quando violam esses padrões. Como consequência os filhos tendem a ser mais arredios, desconfiados, retraídos, descontentes e por conta disto mais vulneráveis ao assédio na tentativa de obter reconhecimento, compreensão e prêmios.
- A parentalidade permissiva, onde estão presentes poucas exigências, deixando que seus filhos monitorem suas próprias atividades, incentivando a auto expressão e auto regulação sendo condescendente e pouco exigente. As regras e motivos são apresentados e as crianças não são punidas, reprimidas, levando-as a assimilarem e apresentarem pouco autocontrole e pouca aceitação de limites e baixo limiar de frustração.

- A parentalidade democrática – este estilo de parentalidade combina respeito pela individualidade do filho com a tentativa de inculcar valores sociais muito embora também imponha restrições. Quando na adolescência, estes filhos são menos turbulentos, mais autoconfiantes, autocontrolados, exploradores mais satisfeitos. Isto possivelmente é consequência das expectativas sensatas e padrões realistas de pais que ao estabelecerem regras claras e coerentes, sinalizaram o que era esperado deles.

Existe ainda um quarto estilo de parentalidade – a parentalidade negligente ou omissa – exercida por pais que se concentram em suas necessidades pessoais e não nas necessidades dos filhos; está associada a vários distúrbios comportamentais na infância, sobretudo na adolescência. É importante ressaltar que a estrutura familiar é menos significativa do que os efeitos desta estrutura sobre a atmosfera familiar.

Assim podemos afirmar que a adolescência é uma transição no desenvolvimento com a oportunidade de resgate de um estilo de vida mais saudável uma vez que agora já mais crescido, têm mais autonomia e possibilidades de ir e vir, de correr riscos para um desenvolvimento saudável (PAPILA, 2013).

Para muitos a adolescência e o jovem adulto tem sido entendida e aceita como uma época de rebeldia envolvendo conflitos familiares, tumulto emocional, isolamentos da sociedade adulta com rejeição dos valores parentais e adultos uma vez que passam mais tempo com os amigos e menos com a família.

Desta forma os conflitos familiares, depressão, comportamentos de risco são comuns, corroborando a ideia de que a adolescência é um desafio, uma etapa da vida muito difícil para os jovens, seus pais, seus professores e para a sociedade de uma forma geral. Compreender e reconhecer estes desafios sem rotular o adolescente ou interpretá-lo como “normal e necessário” pode facilitar e auxiliar a orientação para estes jovens uma vez que, o reconhecimento e a rotulação em sendo uma coisa normal da fase pode levar a não percepção dos sinais ou pedidos de ajuda feitos pelos jovens envolvidos em situações de risco (PAPILA, 2013).

A adolescência é uma fase de vida complexa e dinâmica do ponto de vista físico, emocional na vida do ser humano e hoje tornou-se um fenômeno global.

O adolescente passa uma grande parte do tempo em seu próprio mundo, amplamente separado do mundo dos adultos, exposto a um alto risco de experiências que trazem em seu bojo consequências destrutivas, prejudiciais ou negativas (Ibid, 2013).

Segundo Papila (2013) um dos riscos refere-se ao abuso de drogas, incluindo vários fatores, tais como um temperamento difícil, o fraco controle dos impulsos, a tendência a buscar fortes emoções, sendo que as duas últimas podem ter uma base bioquímica. Outros fatores também de suma importância são a presença da predisposição genética ao alcoolismo e também a parentalidade insatisfatória ou inconsistente, relacionamento familiar perturbado, distante ou permeado de conflitos. Não podemos deixar de considerar outros fatores tão influentes quanto os já apontados e que são mais facilmente identificados no meio social. Estão relacionados à persistência em comportamentos precocemente agressivos, a falta de compromisso com a educação que o leva ao fracasso escolar e rejeição por seus pares bem sucedidos, a aliança e associação com usuários de drogas, grupos rebeldes e alienados.

O álcool é uma droga potente, permitida e de uso estimulado tanto socialmente como por familiares, sendo nestes casos ainda observado o uso paralelo ou combinado com outros entorpecentes, medicamentos e drogas sintéticas.

O estudo do cérebro adolescente é um tema que tem mobilizado de forma particular os neurocientistas nos últimos anos. Sabe-se hoje que a tomada de decisão por adolescentes não ocorre da mesma maneira que a de adultos em virtude de aspectos funcionais e estruturais específicos dessa faixa etária (SALLES, 2016).

Devido à forma como processam informações adolescentes são não só mais influenciáveis pelos pares como também estão mais sujeitos a comportamentos impulsivos e de risco. Diversos modelos foram propostos para explicar como o desequilíbrio entre estímulos emocionais e a busca de recompensa e o controle inibitório das funções executivas limita o autocontrole nessa fase da vida (SALLES, 2016).

Por outro lado, a possibilidade de crescimento e independência do filho são vistas como uma ameaça à continuidade familiar, como ruptura e abandono, pois nessas famílias há a percepção de que os vínculos não evoluem. Muitas vezes o adolescente desempenha diferentes papéis ao lado da mãe, no decorrer do ciclo de vida familiar, ocupando espaços vazios da relação conjugal, mantendo-se numa relação de rivalidade e/ou de afastamento do pai. Para lidar com a angústia vivida pelos conflitos existenciais próprios da idade, bem como os de relação interpessoal no seio familiar, às vezes seguidos de violência, acrescidos a vulnerabilidade econômica em que está inserido, o adolescente busca criar possibilidades de separação e liberação junto a outros grupos. Enfim, ao invés de favorecer um movimento de autonomia, o uso de drogas e álcool reforça as dependências relacionais. Nessas famílias se observa que há grandes dificuldades para a produção

de um ambiente saudável que permita amplamente o diálogo e o respeito às ideias e comportamentos diferentes e característicos da adolescência. A presença de segredos e mentiras como um mecanismo de proteção, acobertamento e negação do comportamento do dependente, e acabam regidas pela “lei do silêncio”,

A adolescência não é a mesma no mundo, a mão forte da cultura molda seu significado e seus papéis diferentemente nas variadas sociedades.

Em muitos países, mesmo com a globalização a cultura meninos e meninas adolescentes, aparentemente juntos, parecem viver em dois mundos separados.

A adolescência intensifica a preparação para os papéis de gênero que, para as meninas na maior parte do mundo, significa preparação para uma vida adulta para a experiência de duplo papel: a vida doméstica e a vida profissional. Este padrão está estabelecido em várias partes do mundo e aceito na medida em que educação formal e auto confiança das mulheres tornaram-se necessidades para exercício profissional e autonomia financeira (VALLE, 2010).

Esta mudança cultural é complexa e pode ser tanto libertadora, desafiadora quanto uma sobrecarga de responsabilidades. Ainda adolescentes, estão traçando um novo percurso, nem sempre certos ou seguros de onde os levará.

O desenvolvimento da autoestima durante a adolescência tem exigências diferentes para os meninos e meninas; enquanto que a masculina tende a estar vinculada à luta pela realização individual, a feminina pende e orienta-se para as vinculações com os outros, realizações mais coletivas (VALLE, 2010).

As meninas na fase da adolescência têm maior probabilidade de sofrer consequências negativas para a saúde, inclusive depressão, e muitas vezes esses riscos são ampliados por discriminação de gênero e abusos. As meninas são particularmente propensas a distúrbios alimentares, como anorexia e bulimia. Em parte, essa vulnerabilidade é consequência de ansiedades profundas em relação à sua imagem corporal, alimentadas por estereótipos da beleza feminina impostos por fatores culturais e pelos meios de comunicação.

A adolescência é um período característico pelo amadurecimento sexual, pelo reconhecimento de limitações e fraquezas, por uma maior irritabilidade, pelo surgimento do primeiro amor e o defronto de novas responsabilidades (IMBER-BLACK, 1994)

A adolescência é a época de perceber-se como um ser sexual, chegar a um acordo com as primeiras manifestações da sexualidade e formar uniões afetivas, concretizando a aquisição da identidade sexual. O processo é impulsionado biologicamente através das mudanças corporais físicas e hormonais; entretanto

sua expressão é definida culturalmente (Ibid, 1994).

Com a difusão do acesso à internet, redes sociais, o sexo casual com conhecidos virtuais que se conectam por meio das salas de bate papo online ou de sites de encontros, tornou-se comum e mais comum ainda com os telefones celulares, e-mail, mensagens instantâneas que facilitaram que adolescentes tímidos, solitários ou pouco atraentes arranjasse encontros com pessoas anônimas.

Estas mudanças acarretaram maior pressão, exigiram maior preocupação e envolvimento dos pais em relação aos riscos dessas atividades e da exploração sexual bem como com as DST ou IST, AIDS e práticas sexuais seguras. As condutas sexuais de risco geram duas importantes preocupações no que tange à atividade sexual na adolescência: contrair DST e, para os com definição heterossexual, a gravidez indesejada/não-programada. Os que correm maior risco são os adolescentes com iniciação sexual precoce com múltiplos parceiros, que não fazem uso de contraceptivos regularmente e possuem informações e experiências inadequadas ou errôneas e ou violentas sobre sexo (PAPILA, 2013). Portanto, o papel da família é primordial nessa fase com vistas a estabelecer um diálogo com o adolescente para orientá-lo e fornecer informações necessárias sobre a vida sexual.

Podemos elencar como fatores de risco viver em comunidades carentes, usar drogas, ter comportamentos antissociais e a associação com pares desviantes. O porque da atividade precoce?

A entrada precoce na puberdade, o mau desempenho escolar, a falta de objetivos acadêmicos e de carreiras, uma história de violência sexual ou negligência dos pais e ainda padrões culturais e familiares de experiência sexual precoce propiciam atividade precoce. O bombardeamento e solitação de experiências sexuais promovidos pelas redes de comunicação e grupo de pares onde as normas do grupo são as que prevalecem e os jovens sentem-se pressionados para praticar sexo e a se envolverem em atividades para as quais não estão preparados a se envolverem (SALLES, 2016).

O problema da gravidez na adolescência requer uma solução multifacetada. Deve incluir programa e políticas de orientação para empoderamento dos adolescentes do conhecimento necessário, das consequências decorrentes de seus atos e de suas responsabilidades em cada fase. Pesquisa IBGE de 2012 trouxe que em adolescentes de 14 anos, cerca de 30% já eram iniciados sexualmente. Portanto, é importante reconhecer que muitas meninas e jovens tornam-se sexualmente ativas e precisam de educação e informação para prevenir a gravidez e as DSTs.

Esta questão requer atenção porque coloca e mantém os adolescentes e família em risco – aumento de pessoas em situação de pobreza; intensifica o fracasso e o abandono escolar, gera problemas comportamentais e familiares, aumenta as possibilidades de trabalho sem qualificação, de subemprego etc.

Atualmente o adolescente é exposto a conteúdos televisivos altamente sexuais e existem pesquisas mostrando que por conta desta exposição tiveram duas vezes maior probabilidade de vivenciar uma gravidez em comparação com níveis mais baixos ou quase nenhuma exposição.

A gravidez na adolescência frequentemente tem desfechos negativos considerando que um grande número é pobre, tem baixa escolaridade sendo que algumas ainda são usuárias de drogas; muitas delas tem pré-natal inadequado ou inexistente, não se alimentam bem, não ganham peso suficiente e provavelmente seus bebês serão perigosamente pequenos ou prematuros com risco maior de outras complicações do parto: morte materna, morte fetal, neonatal ou quando ainda lactantes. Não podemos deixar de referir que para a mãe adolescente mais abastada, também estão presentes os mesmos fatores de risco (má alimentação, morte no parto, baixo peso dos bebês, morte fetal, neonatal e lactante). Uma informação importante é a desvantagem biológica de uma menina ainda em fase de crescimento, cujo próprio corpo pode estar competindo com o feto em desenvolvimento por nutrientes vitais (PAPILA, 2013).

Apesar desses riscos, a fase da adolescência é um tempo de oportunidades, idealismo e esperança. É durante essa fase que os adolescentes ingressam no mundo do trabalho ou avançam em sua educação, estabelecem sua própria identidade e sua visão de mundo e começam a participar ativamente na organização do mundo ao seu redor.

Portanto, a criança e o adolescente devem dispor de um espaço seguro e sem impedimentos, para conciliar-se com essa transformação cognitiva, emocional, sexual e psicológica – livre do envolvimento em papéis adultos e com o total apoio de adultos protetores em casa, na escola e na comunidade. É particularmente importante dar aos adolescentes todas as informações de que necessitam para sua proteção contra HIV, outras infecções sexualmente transmissíveis, gravidez precoce, violência e exploração sexuais. Para um número muito grande de crianças, esses conhecimentos, se chegam, chegam tarde demais, quando sua trajetória de vida já foi afetada e seu desenvolvimento e seu bem-estar já foram prejudicados.

Criança e adolescentes em situação em situação de risco

Na perspectiva de desenvolvimento humano, estabelecido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o conceito de pobreza extrapola a visão de privação de renda.

Ele abrange três capacidades essenciais consideradas como necessárias para o bem-estar de uma nação: ter uma vida longa e saudável, ter conhecimento e ter um padrão material de vida decente. Sem essas três dimensões, as oportunidades econômicas e sociais sintetizadas por meio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) permanecerão inacessíveis.

A pobreza também pode ser vista sob três perspectivas complementares: privação de renda, privação dos meios para satisfazer as necessidades básicas (como emprego e serviços de saúde e educação) e privação de capacidades.

Crianças e adolescentes em situação em situação de risco são aquelas que vivem situações de vulnerabilidade pessoal e social em vários contextos (nas ruas, em casa ou pela ausência ou ineficácia das políticas públicas). Alguns indicadores que ajudam a identificar contextos de risco são: a qualidade da assistência à saúde e da alimentação ou a escolaridade da população. Ou seja, dizem respeito a fatores que ameaçam os direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Pode ocorrer por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e em razão da própria conduta da criança e do adolescente (ANDI, 2015).

Em linhas gerais, são todas aquelas crianças e adolescentes que vivem negativamente as consequências das desigualdades sociais; da pobreza e da exclusão social; da falta de vínculos afetivos na família e nos demais espaços de socialização; da passagem abrupta da infância à vida adulta; da falta de acesso à educação, trabalho, saúde, lazer, alimentação e cultura; da falta de recursos materiais mínimos para sobrevivência; da inserção precoce no mundo do trabalho; da falta de perspectivas de entrada no mercado formal de trabalho; da entrada em trabalhos desqualificados; da exploração do trabalho infantil; da falta de perspectivas profissionais e projetos para o futuro; do alto índice de reprovação e/ou evasão escolar; da oferta de integração ao consumo de drogas e de bens, ao uso de armas, ao tráfico de drogas.

4.1.1.1. Violências contra Crianças e Adolescentes

Considerando as diferentes características e tipologias de violência apresentadas na seção anterior, aqui serão apresentadas as diversas situações da violência vivenciadas pelas crianças e adolescentes.

No Sistema de Informação de Agravos de Notificação⁵, do Ministério da Saúde (SINAN/MS), no ano de 2011 foram registrados 39.281 atendimentos na faixa de < 1 a 19 anos idade, o que representam 40% do total de 98.115 atendimentos computados pelo sistema nesse ano de 2011 (Quadro 1). Verifica-se que em todas as faixas etárias há uma incidência maior no atendimento por violências do sexo feminino. Diferenças leves nos anos iniciais e são agravadas quando chega à adolescência (WAISELSZ, 2012). Nos casos de violência sexual o percentual é de 83,2% no sexo feminino. Constatou-se que a violência de gênero está presente em todo ciclo de vida dos sujeitos e análises mais aprofundadas sobre o tema serão abordadas na sessão 4.1.2.

Quadro 1 - Número e taxas (em 100 mil) de atendimentos de crianças e adolescentes (< 1 a 19 anos) por violências segundo sexo e faixa etária das vítimas. Brasil.2011.

SEXO	Número e taxas (em 100 mil) de atendimentos de crianças e adolescentes (< 1 a 19 anos)					
	< 1	1-4	5-9	10-14	15-19	Total
Masculino	1.543 48,2 %	2.569 45,2%	2.609 45,9%	3.260 32,1%	5.577 38,5%	15.558 39,7 %
Feminino	1.658 51,8%	3.113 54,8%	3.076 54,1%	6.895 67,9%	8.922 61,5%	23.664 60,3%
Total	3.201 100%	5.682 100%	5.685 100%	10.155 100%	14.499 100%	39.222 100%

Fonte: SINAN/SVS/MS – Mapa da Violência 2012: Crianças e Adolescentes

O Quadro 2 apresenta os tipos de violência sofridas pelas vítimas que foram atendidas no SUS, em 2011. Observa-se que a violência física concentra 40,5% do total de atendimentos de crianças e adolescentes, principalmente na faixa de 15 a 19 anos de idade, onde representam 59,6% do total de atendimentos realizados em essa faixa etária. Pode-se inferir que quanto mais desprotegida a vítima, maior a utilização de força física como disciplinador/punitivo. Impressiona aqui a enorme e desproporcional vitimização de crianças com menos de 1 ano de idade. Destaca-

5 A notificação da Violência Doméstica, Sexual e/ou outras Violências foi implantada no SINAN em 2009, devendo ser realizada de forma universal, contínua e compulsória nas situações de violências envolvendo crianças, adolescentes, mulheres e idosos, atendendo às Leis 8.069 – Estatuto da Criança e Adolescente, 10.741 – Estatuto do Idoso e 10.778 – Notificação de Violência contra a Mulher. Essa notificação é realizada pelo gestor de saúde do SUS mediante o preenchimento de uma Ficha de Notificação específica, diante de suspeita de ocorrência de situação de violência. http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_Crianças_e_Adolescentes.pdf

se também a violência sexual notificada em 20% dos atendimentos, com especial concentração na faixa de 5 a 14 anos de idade. Esse tipo de violência será objeto de maior aprofundamento nas sessões seguintes. A violência psicológica ou moral registrou 17% e negligência ou abandono foi motivo de atendimento em 16% dos casos, com forte concentração na faixa de < 1 a 4 anos (ibid, 2012).

Quadro 2 - Número e % de atendimentos de crianças e adolescentes (< 1 a 19 anos) por violências segundo tipo de violência e faixa etária das vítimas. Brasil. 2011.

Tipo de Violência e Faixa etária das vítimas. Brasil. 2011.

Tipos de Violência	Números de Atendimentos						% Atendimentos					
	< 1	1-4	5-9	10-14	15-19	Total	< 1	1-4	5-9	10-14	15-19	total
Física	1.114	1.549	2.258	5.243	11.115	21.279	29,4	21,7	26,9	36,0	59,6	40,5
Psicológica/ Moral	322	874	1796	2965	2991	8.948	8,5	12,3	21,4	20,4	16,0	17,0
Tortura	41	67	170	287	427	992	1,1	0,9	2,0	2,0	2,3	1,9
Sexual	183	1.552	2.542	4.118	2.030	10.425	4,8	21,8	30,3	28,3	10,9	19,9
Abandono/ Negligência	1.893	2.846	1.425	1.281	830	8.275	49,9	39,9	17,0	8,8	4,5	15,8
Outras	240	244	198	667	1.247	2.596	6,3	3,4	2,4	4,6	6,7	4,9
Total*	3.793	7.132	8.389	14.561	18.640	52.515	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SINAN/SVS/MS *Pode ser indicada mais de uma alternativa Mapa da Violência 2012: Crianças e Adolescentes

Ao se observar a violência física por quem foi o agressor, verifica-se que a maioria dos casos de violências físicas se dá no âmbito das relações intrafamiliares. Os pais, englobando aqui pai, mãe, padrasto e madrasta, aparecem como os principais responsáveis pelas violências na faixa etária que vai até os 9 anos de idade das crianças atendidas, concentram acima de 50% das notificações (Quadro 3).

Esse peso cai para 31,3% na faixa de 10 a 14 anos de idade das vítimas e ainda para 11,6% nos anos finais da adolescência. Pode-se constatar que amigos e/ou conhecidos da vítima ocupam o segundo lugar, com 22,1% dos casos atendidos, adquirindo relevância a partir dos 5 anos de idade (Ibid, 2012).

Quadro 3. Número e % de atendimentos de crianças e adolescentes (< 1 a 19 anos) por violência física segundo relação com o agressor e faixa etária das vítimas. Brasil. 2011.

VIOLÊNCIA FÍSICA												
Segundo a Relação da Vítima e o Agressor	Faixa Etária (anos)											
	Números de Atendimentos						% Atendimentos					
	< 1	1-4	5-9	10-14	15-19	Total	< 1	1-4	5-9	10-14	15-19	total
Pai	189	302	368	609	464	1.932	21,7	20,5	16,4	12,3	5,1	10,4
Mãe	218	425	490	541	336	2.010	25,0	28,9	21,8	11,0	3,7	10,8
Padrasto	37	115	238	348	224	962	4,2	7,8	10,6	7,1	2,5	5,2
Madrasta	1	17	39	46	30	133	0,1	1,2	1,7	0,9	0,3	0,7
Conjuge				52	835	887	0,0	0,0	0,0	1,1	9,2	4,8
Ex-conjuge				23	283	306	0,0	0,0	0,0	0,5	3,1	1,6
Namorado				74	377	451	0,0	0,0	0,0	1,5	4,2	2,4
Ex- namorado				33	240	273	0,0	0,0	0,0	0,7	2,6	1,5
Irmão	37	32	63	205	376	713	4,2	2,2	2,8	4,2	4,1	3,8
Amigo/ Conhecido	102	129	461	1426	1996	4.114	11,7	8,8	20,6	28,9	22,0	22,1
Desconhecido	112	76	159	719	2080	3.146	12,8	5,2	7,1	14,6	22,9	16,9
Outros	176	374	425	860	1827	3.662	20,2	25,4	18,9	17,4	20,1	19,7
Total	872	1.470	2.243	4.936	9.068	18.58	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pais	445	859	1.135	1.544	1.054	5.037	51,0	58,4	50,6	31,3	11,6	27,1
Parceiros/ex				182	1.735	1.917	0,0	0,0	0,0	3,7	19,1	10,3

Fonte: SINAN/SVS/MS - Mapa da Violência 2012: Crianças e Adolescentes

Deve-se considerar que paralelamente aos atendimentos no SUS há violências cotidianas que efetivamente acontecem e nunca chegam ao conhecimento das instituições públicas, o que faz crer que o cenário real poderá ser muito mais grave e desconhecido da sociedade.

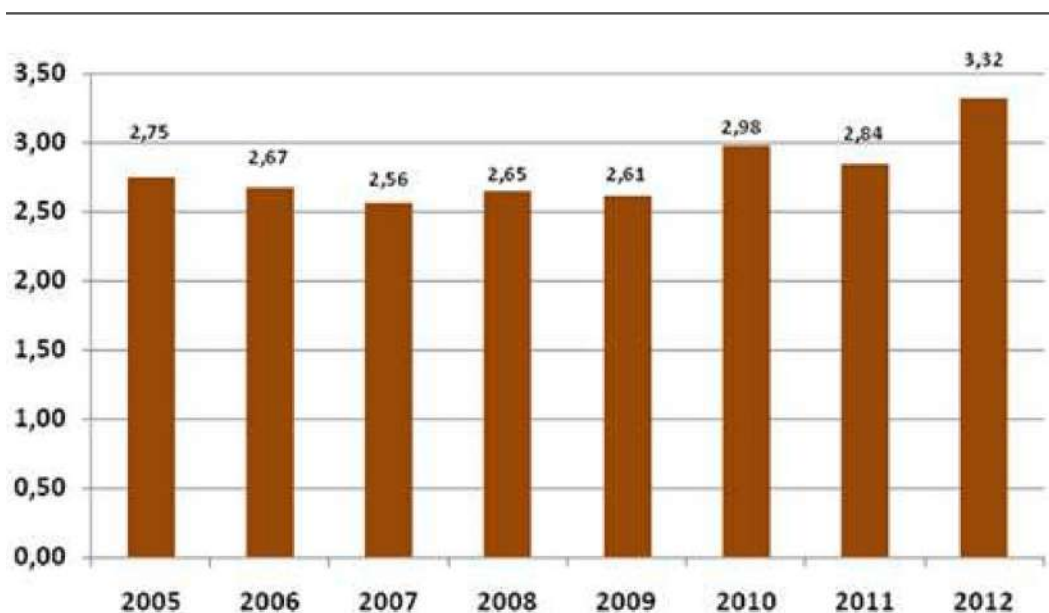
Não obstante, há formas de violência mais conhecidas pela sociedade brasileira que são aquelas tipificadas como violação da lei penal, como assassinato, sequestros, roubos e outros tipos de crime contra a pessoa ou contra o patrimônio. Essas violências estão nos noticiários dia-a-dia e se convencionou chamar de violência urbana. Porém, a violência que antes estava presente nas grandes cidades agora se espalha para cidades menores à medida que o crime organizado procura novos

espaços, especialmente aqueles grupos envolvidos com o tráfico de drogas.

Portanto, para além de entender as dificuldades das instituições responsáveis pela segurança pública em conter o processo de aumento da violência, é preciso um olhar para as causas da degradação social que contribui efetivamente para intensificar o fenômeno da violência urbana e rural, nas grandes cidades e nos interiores, dentre eles a pobreza, a desigualdade social, o baixo acesso popular à justiça, à educação, à saúde, dentre outros, colocando as crianças e adolescentes em situação de risco e vulneráveis a todo tipo de violência.

As maiores vítimas da violência letal são crianças e adolescentes e, segundo o Índice de Homicídios na Adolescência-IHA⁶ (2012) mais de 42 mil adolescentes (de 12 a 18 anos) poderão ser vítimas de homicídio nos municípios brasileiros de mais de habitantes entre 2013 e 2019. Isso significa que, para cada grupo de 1.000 adolescentes que tinham 12 anos em 2012, 3,32 poderão ser mortos por homicídio antes de completar o seu 19º aniversário. Para se ter ideia desse crescimento em 2005 o IHA era de 2,75 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolução do Índice de Homicídios na Adolescência (IHA) entre



6 O Índice de Homicídios na Adolescência – IHA foi desenvolvido em 2009 para medir o impacto da violência letal, por meio de parceria com o Observatório de Favelas, UNICEF, a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a SDH/PR. Com isso é possível estimar o risco de mortalidade por homicídios na adolescência, mais especificamente na faixa dos 12 aos 18 anos. Expressa o número de adolescentes que serão vítimas de homicídio antes de completarem 19 anos para cada grupo de mil pessoas com idade de 12 anos. São analisados os dados de mortalidade para os municípios com mais de cem mil habitantes. O IHA de 2012 tem como fontes dos dados são os Censos 2000 e 2010 (IBGE), que serviram para estimar o número de habitantes em cada município dentro de cada faixa etária, e o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do DATASUS, Ministério da Saúde, com base nas declarações de óbito.

O IHA (2012) apontou também que o sexo masculino tem o risco 11,92 vezes superior ao das adolescentes do sexo feminino. Os adolescentes negros tinham um risco 2,96 vezes superior ao dos brancos. Por sua vez, os adolescentes tinham um risco 4,67 vezes maior de serem mortos por arma de fogo do que por qualquer outro meio.

O “Mapa da Violência 2015: Adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil” destacou que as mortes por causas externas (acidentes de transportes, outros acidentes, homicídio e suicídio) crescem de forma lenta e contínua ao longo do período: passam de 16.457 em 1980 para 22.041 em 2013; aumento de 33,9%.

Maiores índices de mortalidade estão na faixa dos 16 e 17 anos quando se considera as causas externas, e os homicídios têm centralidade nesse contexto, representando 46% do total de óbitos de jovens no ano de 2013 – um crescimento de 372,9% em relação ao ano de 1980. No período de 1980 a 2013, as taxas de óbito (por 100 mil) por acidentes de transporte e suicídio, nessa faixa etária, cresceram 38,3% e 45,5%, respectivamente; a taxa por homicídio cresceu 496,4%. (WISELFISZ 2015).

O Mapa da Violência 2015 demonstrou também que a participação masculina no total de vítimas de homicídio no país, entre adolescentes de 16 e 17 anos, foi de 93,0%. O índice de vitimização de adolescentes negros pula de 71,8% em 2003 – morrem proporcionalmente 71,8% mais negros que brancos – para 173,6% em 2013 (173,6% mais negros que brancos).

A Pesquisa Violência contra a juventude negra no Brasil⁷ (DataSenado, em 2015) apontou que a maioria dos brasileiros - 71% - acredita que os negros são as grandes vítimas da violência no país. Apenas 17% dos respondentes acham que a violência atinge pessoas independente da sua cor ou raça.

Segundo a DataSenado (2015) 29% dos participantes opinaram que a violência contra a juventude é atribuída principalmente às drogas. Para outros 28%, a impunidade é o principal motivo dessa violência, seguido pela educação ruim nas escolas (24%). Quanto as causas de morte dos jovens brasileiros o uso de drogas é apontado como principal causa (52%), seguido de assassinatos (30%) dos respondentes.

7 Pesquisa Violência contra a juventude negra no Brasil foi realizada de 16 a 27 de outubro de 2015. Foram ouvidas 1.097 pessoas de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal. https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pdf/RelatrioViolenciacontraajuventudenegra_ver-sofi-nal2.pdf

A Pesquisa Drogas: Percepções da Opinião Pública⁸ (2013) realizada pela Fundação Perseu Abramo, identificou que as drogas lícitas têm alto consumo ou taxa de experimentação. O tabaco, já consumido por 35% da população, atualmente é consumido por 17% enquanto 18% declaram já terem sido fumantes. O tabagismo começa bem cedo: 22% afirmam que começaram a fumar antes dos 14 anos e 69% entre 14 e 20 anos. Entre os que ainda são fumantes, pouco mais da metade (57%) costuma fumar menos de um maço de cigarros por dia, cerca de um terço (37%) entre um e dois maços e 6% mais de dois maços por dia. A maior parcela dos que pararam de fumar tomou essa atitude há menos de 10 anos (42%).

Com relação à bebida alcoólica, a Pesquisa Drogas (2013) constatou que faz parte dos hábitos de 42% dos entrevistados, outros 19% já beberam, mas pararam e 39% dizem nunca terem consumido bebida alcoólica. Destaca-se o fato que mais da metade dos que já consumiram bebida alcoólica (54%), começou antes dos 18 anos de idade, ou seja, ainda na adolescência, e outros 41% entre 18 e 26 anos.

Entre os que consomem bebida alcoólica, cerca de metade (53%) disse beber menos de uma vez por semana; um terço (32%) afirma fazê-lo entre 1 e 2 vezes por semana, 11% com frequência de 3 a 6 dias da semana e 4% diariamente. A cerveja ou chopp lideram como as bebidas mais consumidas, citados por 68%, 12% costumam beber cachaça ou pinga, 11% são consumidores de vinho e 8% de outras bebidas destiladas como uísque, vodka ou conhaque.

No que diz respeito às drogas consideradas ilícitas, a Pesquisa sobre Drogas (2013) indica⁹ que quase metade da amostra (47%) já teve contato pessoal com alguma droga ilícita, ou por já lhe terem oferecido ou por ver alguém utilizando. A maconha é a droga mais acessível (44%), 21% já tiveram acesso à cocaína e 16% ao crack.

A idade média de quem experimentou maconha o fez pela primeira vez aos 17,4 anos e os usuários de cocaína e lança perfume aos 17,9 anos. Os que já experimentaram crack, em média fizeram uso pela primeira vez aos 20,7 anos e os usuários de tranquilizantes usaram pela primeira vez aos 27,8 anos.

A Pesquisa Drogas (2013) também fez uma abordagem com grupos focais que se relacionam com usuários de drogas e esses afirmam que atualmente as crianças

8 A Pesquisa Drogas: Percepções da Opinião Pública foi realizada no período de 15 a 26 de novembro de 2013 e foram entrevistadas 2.400 pessoas, nas 5 macro-regiões brasileiras, distribuídas em 120 municípios de pequeno, médio e grande porte, capitais e regiões metropolitanas, em 240 setores censitários, em áreas urbanas e rurais. A amostra foi probabilística nos estágios de sorteio do município e setores censitários e respeitou a distribuição populacional segundo gênero e idade, de acordo com o CENSO IBGE de 2010. http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/drogas-quantiquali-fpa-mar14-site.pptx_.pdf

9 Os autores da pesquisa esclarecem que, considerando que a base de respondentes que declararam ter experimentado drogas ilícitas é pequena, tais taxas apresentam margens de erro muito altas, devendo ser tomadas apenas como indicativos de tendências – não em sua exatidão aparente.

começam a usar drogas ainda muito cedo, entre 8 e 12 anos, principalmente as pertencentes às classes mais baixas.

Os motivos são variados e o fator de maior incidência foi influência de amigos (34%), que juntamente com fraqueza de caráter (22%), e fuga de problemas e enfrentamento de situações difíceis (18%), coloca o problema no sujeito, aliviando o entorno e pressões sociais associadas ao consumo. Faz parte dos motivos relacionados aos problemas sociais, a falta de estrutura familiar, mencionada por 28%, o fácil acesso às drogas (9%) e a pobreza (7%).

Segundo a pesquisa, há outro conjunto de motivos que coloca a iniciativa do uso de droga como algo mais lúdico e experimental, típicas da juventude, como a curiosidade, vontade de experimentar (20%), a busca do prazer, para diversão (18%), para ficar estimulado (4%) ou mais tranquilo (3%) ou para auto-conhecimento (1%).

A seguir, algumas narrativas dos entrevistados sobre a questão da droga (Pesquisa Drogas, 2013):

“Curiosidade. Influência de amigos. Tem gente que fala que só fuma socialmente, só finais de semana, com a turma, em baladas.” Jovem C REC

“Antes era uma questão de status, acompanhar os amigos. Você anda com uma pessoa que usa, “se eu não fizer o mesmo não vão querer andar comigo”. Quem não começou consumir álcool quando começou a sair com a galera? Comigo foi assim.” Jovem AB SP

“... vejo as coisas que postam no face, um nível de depressão e carência tão grande que se escondem atrás disso. Não sei se é da família, de amigos, ser aceito na sociedade, no grupo da escola...” Jovem C POA

“O que eu reparo é que as pessoas mais novas vão acompanhando os amigos, as mais velhas fugindo dos problemas. Começa com a galera e termina em casa sozinho, ai complica.” Jovem AB SP

“...Em qualquer bailezinho, durante o dia, tem menor que não tem nem barba, com lança-perfume na mão, fumando maconha, cheirando...” Jovem C SP

“Isso é reflexo daquilo que a gente tava falando, da família que hoje se deteriorou. Não tem mais uma família que cuida dos seus filhos direito, porque hoje vive-se o assistencialismo barato, e até o próprio governo incentiva. Dá muita bolsa e não dá um trabalho pro povo crescer, ter dignidade.” Adulto C REC

Enfim, há múltiplas visões sobre as causas da violência e de como superá-las, mas a maioria dos especialistas no assunto afirma que a violência é algo evitável, desde que as políticas públicas de segurança pública e social sejam mais assertivas

e mais eficazes. É preciso atuar de maneira eficaz tanto em suas causas quanto em seus efeitos, reduzindo a vulnerabilidade social e econômica, especialmente de parcela da população das grandes periferias, especialmente crianças, adolescentes, jovens e mulheres, historicamente à margem da sociedade. Não é dever apenas do poder público, mas um esforço coletivo de toda a sociedade civil para assegurar a bem estar de todos, cujos direitos estão assegurados pela Constituição Federal.

Há que se considerar que a violência contra criança e adolescente está baseada na relação de poder. Embora os adultos sejam socialmente responsáveis e autorizados a exercer o poder protetor sobre as crianças e adolescentes, ainda é recorrente o exercício de pedagogia de submissão de crianças e adolescentes ao poder autoritário, arbitrário e violento dos adultos nas famílias, escolas, igrejas, serviços de assistência e de ressocialização. Aliados a isso temos crenças e valores culturais na sociedade que são arbitrários (violência simbólica) e produzem preconceitos, tais como: A mulher é mais fraca que o homem; todo adolescente é revoltado; os pobres são preguiçosos; os negros são menos inteligentes que os brancos. Isso gera uma cultura da inferiorização de gênero, raça, classe social e de geração que se tornam naturais, inquestionáveis e mesmo invisíveis no dia-a-dia. Portanto, temos uma violência estrutural que retrata as enormes desigualdades econômicas e sociais (classista, adultocêntrica, machista e racista), profundamente excludente e que afeta principalmente as crianças e adolescentes pobres, colocando-as em situação de vulnerabilidade e risco do seu processo de desenvolvimento. (FALEIROS e FALEIROS, 2007).

Para Faleiros e Faleiros, 2007) a negligência é o primeiro estágio e também o fio da meada das diferentes formas de violências praticadas contra crianças e adolescentes. Quando protegidos, cuidados, amados e respeitados eles dificilmente serão expostos a alguma forma de violência. Os danos e consequências físicas, psicológicas e sociais da negligência sofrida na infância e na adolescência são extremamente graves, pois se configuram como ausência ou vazio de afeto, de reconhecimento, de valorização, de socialização, de direitos (filiação, convivência familiar, nacionalidade, cidadania) e de pleno desenvolvimento. Existem inúmeras formas de negligência, por exemplo, a falta de cuidados com a alimentação, a saúde, a vida escolar; abandono dos pais; negação da paternidade; crianças e adolescentes que assumem responsabilidade de adultos (cuidam de si próprios e/ou de irmãos pequenos), meninos e meninas de rua, sem proteção familiar e comunitária etc.

A estrutura familiar está relacionada ao contexto histórico, social, cultural e econômico da sociedade. Portanto, preconceitos e os conflitos em geral articulam-se com as condições de vida das famílias, e as questões de poder se manifestam nas

relações afetivas e na sexualidade. A maioria das famílias é protetora, mas também há traços culturais, em diversos níveis, de relações adultocêntricas, autoritárias, e machistas, que as tornam mais ou menos violentas. As relações interpessoais onde prevalece o poder desigual entre adultos dotados de autoridade e crianças e adolescentes dominados geram violências psicológicas e físicas, sobretudo quando esse poder é exercido arbitrariamente: “obedeça porque eu quero”. Em vez de buscar atender as necessidades da criança, a autoridade é utilizada para dar vazão a expressões de um poder que quer incorporar ao outro o desejo de mando ou de força, desconsiderando a necessidade de desenvolvimento da criança e do adolescente e sua capacidade de compreensão de limites.

Essas situações de violência psicológica e física destroem a auto-imagem da criança e adolescente e provocam traumas que afetam seu psiquismo, as atitudes e as emoções, traduzindo-se até na incapacidade da criança em interagir socialmente dentre das condições próprias da sua idade, podendo tornar-se passiva ou agressiva. Menciona-se ainda a dominação sexual contra crianças e adolescentes que inclui as mais variadas formas abusivas, com base numa relação de poder, que pode incluir desde a manipulação das genitálias, voyeurismo, pornografia, exibicionismo, até o ato sexual (com ou sem penetração) e a exploração sexual. Além ser considerado crime, a violência sexual é a negação do direito da criança e adolescente a sua sexualidade em desenvolvimento, assim como provoca a desestruturação da sua identidade (FALEIROS e FALEIROS, 2007).

Segundo Faleiros e Faleiros (2007), essa inversão de proteção em opressão configura uma “despaternalização”, ou seja, a negação das funções sociais e pessoais dos papéis de pai e mãe, do poder familiar, muitas vezes ancorada em uma tradição autoritária da disciplina. Destaca, ainda, que esse fenômeno complexo de dominação/submissão, transmitido de geração em geração, parece normal, natural e mesmo inquestionável o domínio do macho, da mãe repressiva e dos chefes arbitrários. Esse autoritarismo se expressa nas formas incorporadas na violência de gênero, de massacre da individualidade, de opressão do subordinado. Essa violência não se manifesta somente na família, mas nas também na escola, nos serviços públicos, nos meios de transportes ou nas relações entre os próprios adolescentes ou com irmãos menores.

Por outro lado, estar em situação de vulnerabilidade social e econômica (o desemprego, as condições precárias de moradia, falta alimentação, de escola etc) acentua os conflitos intrafamiliares e aumentam os riscos de violência contra a criança e adolescentes. Para Leal e Leal (2012) a fragilização da família em função do abandono das responsabilidades paternas, do afastamento da mãe do cotidiano do lar, da escola e de outras relações de sociabilidade geram situações difíceis

de serem resolvidas, especialmente por parte das crianças e dos adolescentes. Troca de parceiros entre os pais, conflitos de natureza interpessoal (gerados por alcoolismo, drogadição) violências sexuais e tantas outras relações. São nestes que aparecem a exploração econômica por parte dos pais onde as crianças trabalham em atividades perigosas e ilegais, tais como a mendicância, a exploração sexual no contexto do turismo, serviços domésticos etc.

Além disso, crianças e adolescentes passam a ser presas fáceis para o mercado do crime, das redes de exploração sexual e do tráfico de pessoa, pois pela própria imaturidade podem enganar-se por falsas promessas de melhoria de condições de vida, geralmente impulsionada não só pela necessidade material, mas também por desejos de consumo da juventude imputados pelos meios de comunicação e pela lógica consumista da sociedade (acesso a boates, bares, shopping etc).

Por outro lado, faz parte do desenvolvimento do adolescente a construção da sua identidade e a busca constante de experiências novas, de desafios e de fortes emoções. Um dos riscos para essa suposta autonomia é o envolvimento com drogas e álcool trazendo consequências negativas para si e para sua família. A imaturidade própria da idade contribui para seja facilmente influenciado e experiências violentas no seio familiar os deixam mais suscetíveis a outras formas de violências. Destaca-se ainda, que crianças e adolescentes que foram vítimas de famílias violentas, tendem a repetir o comportamento violento na fase adulta.

4.1.1.2. Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes

A violência contra criança e adolescentes tem raízes históricas, pois elas eram vista como adultos e a infância não existia. O trabalho não era considerado como exploração, mas como uma atividade legítima na composição da renda familiar. No ponto de vista legal eram julgadas por crimes como os adultos. O infanticídio não era crime e as crianças “ilegítimas” ou portadoras de deficiências eram jogadas em precipícios ou abandonadas nas portas de casas a mercê de serem atacadas por animais ou colocadas na “Roda dos Expostos”¹⁰ para o acolhimento de crianças indesejadas e abandonadas pelos genitores, resultados de pobreza e preconceito morais da época. (Faleiros e Faleiros, 2007).

Somente em 1924 surgiu a primeira normativa internacional a garantir direitos e uma proteção especial à crianças e adolescentes (Declaração de Genebra)¹¹. Essa

10 A Roda era um cilindro giratório na parede da Santa Casa que permitia que a criança fosse colocada sem que fosse vista de dentro e, assim, recolhida pela instituição que criou um local chamado “Casa de Expostos”. A primeira roda, na Bahia, foi criada em 1726, e a última só foi extinta nos anos 50 (Faleiros e Faleiros, 2007).

11 A primeira referência a “direitos da criança” num instrumento jurídico internacional data de 1924, quando a Assembleia da Sociedade das Nações adotou uma resolução endossando a Declaração dos Direitos da Criança promulgada no ano anterior pelo Conselho da União

proteção será independentemente de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença, devendo ser colocada em condições de se desenvolver de maneira normal, quer material, quer moral, quer espiritualmente. Algumas décadas mais tarde foram aprovadas a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)¹² e a Declaração dos Direitos da Criança (1959)¹³, e as mesmas são reconhecidas como sujeitos de direito que necessitam de proteção e cuidados especiais, inclusive proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento, em decorrência de sua imaturidade física e mental.

Apesar de várias conquistas, especialmente com o Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil (1990), crianças e adolescentes ainda são as maiores vítimas de violência, seja intra ou extrafamiliar.

A violência, de qualquer tipo, contra a criança e adolescentes é uma relação de poder na qual estão presentes e se confrontam atores/forças com pesos/poderes desiguais, de conhecimento, de força de autoridade, experiência, maturidade, estratégias e recursos (Faleiros e Faleiros, 2007). A classificação mais usual das formas de violência são: negligência, violência física, psicológica e sexual.

Trata-se de um fenômeno complexo que envolve causas sociais, culturais, ambientais, econômicos e políticos, aliado a pouca visibilidade, à ilegalidade e à impunidade. Atinge todas as classes sociais e está também ligada as relações desiguais entre homens e mulheres, adultos e crianças, brancos e negros, ricos e pobres.

Entretanto, a violência apresenta-se com mais facilidade nas classes economicamente mais desfavorecidas, devido as condições precárias de sobrevivência, causadas pela má distribuição da renda, a aceleração do processo de urbanização, a migração, a pobreza e a ineficácia das políticas sociais.

Neste contexto estão inseridas as crianças e os adolescentes como vítimas de uma estrutura econômico-social de desigualdades, além de serem consideradas como objeto de dominação dos adultos, contaminados da ideia de fraqueza e inferioridade.

A violência está presente na vida de todas as pessoas, sejam como agressores ou como vítimas, e reproduz-se nas estruturas e em diferentes espaços, como na

Internacional de Protecção à Infância (Save the Children International Union), organização de carácter não-governamental. Nos termos da Declaração, os membros da Sociedade das Nações são chamados a guiar-se pelos princípios deste documento, o qual passou a ser conhecido por Declaração de Genebra.

12 Adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em em 10 de dezembro de 1948. Assinada pelo Brasil na mesma data.

13 Adotada pela Assembléia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil; através do art. 84, inciso XXI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961.

família, na escola, na comunidade, trabalho e instituições. É preciso considerar ainda fatores como a dimensão territorial do Brasil e a densidade demográfica, pois as situações de vulnerabilidade se apresentam de diversas maneiras em cada região brasileira.

Como já mencionamos anteriormente, geralmente o núcleo familiar é o lugar de referência para a segurança e proteção das crianças e dos adolescentes. No entanto, há muitas situações de violência que deixam marcas e modificam a vida das crianças e adolescentes.

De fato, a violência intrafamiliar é mais recorrente – em 2015, o Disque 100 registrou 40,06% das denúncias de violências contra crianças e adolescentes cuja relação com as vítimas eram suas mães, e outros 18,16% eram seus pais – e os fatores que desencadeiam as agressões é negligência, decorrente da falta de preparo para a maternidade ou paternidade, assim como a falta de cuidados básicos com a criança, colocando-as em situação de risco e sujeitas a outras formas de violência extrafamiliar. A violência física e os maus-tratos muitas vezes são utilizados como medidas corretivas e educativas, por parte dos pais ou responsáveis. A violência psicológica está relacionada a ameaças e rejeição dos adultos sobre a criança, provocando o desenvolvimento de um comportamento destrutivo devido à desvalorização que sofre. O ponto fundamental da violência está, muitas vezes, no poder do mais forte contra o mais fraco, a criança.

A violência sexual de crianças e adolescentes provoca sérios danos físicos, emocionais e sociais, e seu entendimento vem sendo construído ao longo dos anos com diversos atores da comunidade nacional e internacional de proteção, promoção e defesa de direitos das crianças e dos adolescentes.

Desta forma, o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes-EVSCA (BRASIL, 2013) adotou a linha conceitual sistematizada no III Congresso Mundial de EVSCA, ou seja, “trabalhar a violência sexual como um “macroconceito que envolve duas expressões: abuso sexual e exploração sexual. Uma forte diretriz adotada pelos documentos finais do III congresso foi a de dar visibilidade as duas expressões principais da violência sexual, abuso e exploração. A ideia é assumir a existência de características importantes em cada uma delas, e que essa diferença precisa impactar nas políticas de proteção.”

Assim sendo, a violência sexual se expressa de duas formas - abuso sexual e exploração sexual –, é todo ato, de qualquer natureza, atentatório ao direito humano ao desenvolvimento sexual da criança e do adolescente, praticado por agente em situação de poder e de desenvolvimento sexual desigual em relação à criança e adolescente vítimas.

Crianças e adolescentes sofrem essa violência por sedução, ameaça, chantagem ou força. Pode ser sensorial (por meio de exibição de performance sexualizada de forma a constranger a vítima), por estimulação (carícias inapropriadas nas partes íntimas, masturbação e contatos genitais incompletos) ou por realização (tentativas de violação ou penetração oral, anal e genital)¹⁴.

Em síntese, a violência sexual é classificada seguinte forma:

→ **O abuso sexual**

É a utilização da sexualidade de uma criança ou adolescente para a prática de qualquer ato de natureza sexual. O Abuso Sexual é geralmente praticado por uma pessoa com quem a criança ou adolescente possui uma relação de confiança, e que participa do seu convívio. Essa violência pode se manifestar dentro do ambiente doméstico (intrafamiliar) ou fora dele (extrafamiliar).

→ **A exploração sexual**

É a utilização de crianças e adolescentes para fins sexuais, mediada por lucro, objetos de valor ou outros elementos de troca. A exploração sexual ocorre de quatro formas:

- **Exploração sexual no contexto da prostituição:** É o contexto mais comercial da exploração sexual, normalmente envolvendo rede de aliciadores, agenciadores, facilitadores e demais pessoas que se beneficiam financeiramente da exploração sexual. Mas esse tipo de exploração sexual também pode ocorrer sem intermediários.
- **Pornografia infantil:** É a produção, reprodução, venda, exposição, distribuição, comercialização, aquisição, posse, publicação ou divulgação de materiais pornográficos (fotografia, vídeo, desenho, filme etc.) envolvendo crianças e adolescentes. A pornografia também pode ocorrer por meio da Internet.
- **Tráfico para fins de exploração sexual:** É a promoção ou facilitação da entrada, saída ou deslocamento no território nacional ou para outro país de crianças e adolescentes com o objetivo de exercerem a prostituição ou outra forma de exploração sexual.
- **Turismo com motivação sexual:** É a exploração sexual de crianças e adolescentes por visitantes de países estrangeiros ou turistas do próprio país, normalmente com o envolvimento, cumplicidade ou omissão de estabelecimentos comerciais de diversos tipos.

14 IN: Violência Sexual. Glossário da Chilhood Brasil, www.childhood.org.br

A violência sexual contra crianças e adolescentes na atualidade assume duas formas principais: abuso sexual intrafamiliar e exploração sexual comercial.

→ Abuso sexual intrafamiliar:

São as violências que ocorrem no âmbito do afeto, ou seja, na família, no círculo de amigos, nas escolas, abrigos, igrejas, nos espaços ou ambientes conhecidos como de proteção da criança. Ocorre em todas as classes sociais, mas muitas vezes permanece invisível em função dos pactos de silêncio. Estes pactos são arranjos familiares e de grupo que visam acomodar papéis, de forma que alguns se submetem a outros, numa hierarquia geralmente de poder, a exemplo da autoridade de pais sobre os filhos.

As ações que configuram o abuso sexual intrafamiliar podem ser de duas formas:

- a) Com contato físico: carícias, passar a mão em zonas sexuais (seios, nádegas ou genitálias), pornografia, o ato sexual em si (com penetração anal, vaginal ou oral)
- b) Sem contato físico: abuso sexual verbal (conversa sobre atividades sexuais para despertar interesse ou chocar), exibicionismo (ficar exibindo suas partes sexuais para uma menina ou menino), ou até mesmo quando uma pessoa fica observando a criança ou adolescente em trajes mínimos ou sem roupas, que se chama voyeurismo.

• Exploração sexual comercial

Esta compreende o abuso sexual por adultos e a remuneração em espécie ao menino ou a menina e à uma terceira pessoa ou várias. A criança é tratada como objeto sexual e uma mercadoria. A exploração sexual comercial de uma criança constitui uma forma de coerção e violência contra crianças, que pode implicar o trabalho forçado e formas contemporâneas de escravidão (Convenção de Estocolmo 2008).

As ações que configuram essa violência são: o corpo usado como mercadoria; a existência de exploradores que agenciam o trabalho (cafetões, traficantes de drogas, “padrinhos”, agentes de viagens, proprietários de hotéis e boates, etc); e cativo.

Em síntese, a violência sexual contra crianças e adolescentes abrange todos os espectros que vai desde as relações abusivas sem trocas comerciais às explicitamente monetárias, emerge do cenário socioeconômico de contradições de classes sociais e político (violência estrutural), apoiados em valores sociais que

reforçam a prática discriminatória, tais como o preconceito relacionado a gênero (patriarcalismo), à geração (adultocentrismo) e a raça/etnia (apartheid social), em detrimento de práticas sociais voltados à garantia e defesa dos direitos dessa população. As práticas discriminatórias geram barreiras físicas, culturais, sociais e morais que resultam na exclusão em massa de grande parte da população.

A histórica invisibilidade sobre violência sexual de crianças e adolescentes encontra-se intrinsecamente interligada a fatores culturais que se estabeleceram ao longo do desenvolvimento da sociedade brasileira e da organização da família, densamente influenciada pelo modelo patriarcal e pela concepção machista, em que mulheres e crianças passam a ser consideradas como propriedades do homem – provedor da família.

A baixa autoestima aliada aos sentimentos de rejeição e discriminação, resultante da exclusão social, que estão altamente presentes na vida das crianças e adolescentes, em função da sua inserção social e vivência constante com a violência social e interpessoal desde pequenas, ao serem acumuladas e introjetadas em suas identidades, as vulnerabilizam emocionalmente, facilitando seu envolvimento com rede de exploração sexual, que, em médio prazo, dificultam a elaboração de projeto de vida não-estigmatizante (LIBORIO, 2004, p.34). Acrescente-se a isto outras causas, como baixa escolaridade, uso de drogas, alcoolismo e famílias desestruturadas emocionalmente. Muitas vezes, o medo, a vergonha e a falta de conhecimento para comunicar e acessar as instituições responsáveis pela atenção a essa questão são apontados como os principais fatores que incidem para a continuidade das violências.

Dentre as várias formas de manifestação da violência, a sexual é uma das mais graves, pois provoca danos físicos, emocionais e sexuais.

“Kendall-Tackett, Williams e Finkelhor (1993) analisaram os estudos sobre as implicações do abuso sexual e decomuseram tais efeitos de acordo com as idades pré- escolar (0 a 6 anos), escolar (7 a 12 anos) e adolescência (13 a 18 anos). Os sintomas mais comuns na faixa de zero a seis anos de idade são: ansiedade, pesadelos, transtorno de estresse pós-traumático e comportamento sexual inapropriado. Para as crianças em idade escolar, os sinais mais corriqueiros incluem: medo, distúrbios neuróticos, agressão, pesadelos, problemas escolares, hiperatividade e comportamento regressivo. Na adolescência, os indícios mais comuns são: depressão, isolamento, comportamento suicida, autoagressão, queixas somáticas, atos ilegais, fugas, abuso de substâncias e comportamento sexual inadequado. Os autores concluíram que existem sintomas comuns às

três fases: pesadelos, depressão, retraimento, distúrbios neuróticos, agressão e comportamento regressivo” (CERQUEIRA, 2009, p.3).

Pesquisa realizada por Santos (2009) sobre exploração sexual em oito estados¹⁵ constatou que os danos sofridos são profundos. Entre os dados mais significativos obtidos estão:

- Índice de 60,9% daqueles que já pensaram em suicídio, sendo que 58,1% efetivamente já tentaram tirar a própria vida. Este percentual é mais de dez vezes superior ao relatado por jovens em situação de risco no Brasil – cerca de 6%. Como justificativa para este quadro os jovens apontaram problemas familiares e a falta de sentido para viver. Dos que declararam já ter tentado suicídio, 20% o fizeram em razão da violência sexual sofrida.
- Apenas 29% demonstraram preocupação por ser contaminado por HIV/AIDS, sendo que a maioria – 86,8% - declararam saber o que é a doença e 41,5% sabem onde é possível fazer os testes para diagnosticá-la.
- Cerca de 30% das participantes meninas já passaram por pelo menos um episódio de gravidez. Da mostra total, 17% já perderam um ou mais filhos em abortos naturais (6%) ou provocados (11%). Apenas 5,8% delas vivem com seus filhos.
- Um terço das participantes declarou ter parado de estudar em decorrência da gravidez e 21,7% delas afirmaram que foram expulsas de casa.
- Para ter acesso à droga, 36% afirmaram “transar” em troca de dinheiro. As drogas mais consumidas por esses jovens foram álcool, 88% e cigarro, 63%. Dentre as drogas ilícitas a maconha aparece com 32% de consumo, seguida por inalantes, 32% (cola e loló, por exemplo) e remédios, com 23%.

Enfrentar essa violência requer fortes mudanças culturais e a real combinação de políticas públicas construídas com a sociedade e o poder público e todas as esferas da Federação.

Para tanto, é preciso considerar a sexualidade como uma dimensão a ser protegida para o desenvolvimento infantil,¹⁶ longe da opressão e da violência. É perceber a criança e o adolescente em toda a sua dimensão humana.

¹⁵ De um total de 110 entrevistas, foi validada a participação de 69 crianças e adolescentes de oito estados (PA, SE, RN, PI, BA, SP, MT e RS), vítimas da exploração sexual, com faixa etária entre 10 e 19 anos e predomínio de meninas (66). Todos tinham vínculo com instituições de atendimento.

¹⁶ O Desenvolvimento infantil pode ser definido como o resultado de um conjunto de ações para a proteção das crianças e os cuidados para com elas em seus primeiros seis anos de vida. Envolve a garantia do convívio familiar e comunitário, além de intervenções nas áreas de saúde, educação e assistência social. Essas intervenções específicas, somadas às demais políticas públicas dirigidas a meninas e meninos, são a base para que possam crescer e desenvolver-se em múltiplas dimensões (nutrição, saúde, e dos aspectos cognitivos, sociais e intelectuais (Glossário da ANDI. www.andi.org.br)

No contexto dos direitos sexuais, todas as pessoas têm seus direitos assegurados. Isso significa que as pessoas podem decidir e/ou discernir como e quando iniciar e vivenciar a vida sexual. No caso das crianças e dos adolescentes, que estão ainda em processo de formação, também devem ter seus direitos sexuais assegurados – entre eles, o de não serem abusadas ou exploradas sexualmente por adultos (CHILDHOOD, 2015).

4.1.1.3. Violência Sexual em Números

Algumas análises desta consultoria sobre os atendimentos terão como referência pesquisas que utilizaram dados do Sistema Único de Saúde (SUS) referente aos atendimentos por violências, cuja notificação da violência doméstica, sexual e/ou outras violências é registrada no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN). Esses dados embasaram a pesquisa sobre a violência de crianças e adolescentes realizada por Waiselfisz¹⁷, onde consta um cenário sobre os principais tipos de violências a que foram submetidas as vítimas atendidas no SUS.

No Mapa de Violência (2012) tomou como referência as notificações do SINAM/SUS de 2011 e observa-se que do total de atendimentos (52.515) prevalece a violência física, que concentra 40,5% do total de atendimentos de crianças e adolescentes, principalmente na faixa de 15 a 19 anos de idade, onde representam 59,6% do total de atendimentos realizados em essa faixa etária; em segundo lugar, destaca-se a violência sexual, notificada em 20% dos atendimentos, com especial concentração na faixa de 5 a 14 anos de idade; em terceiro lugar, com 17% dos atendimentos, a violência psicológica ou moral; já negligência ou abandono foi motivo de atendimento em 16% dos casos, com forte concentração na faixa de menos de 1 ano a 4 anos de idade.

A pesquisa registrou ainda que foram atendidas um total de 10.425 crianças e adolescentes vítimas de violência sexual em 2011. Apontou que os principais tipos de violência sexual a que foram submetidas a vítima foram: estupro,¹⁸ assédio sexual¹⁹ e atentado violento ao pudor.²⁰

17 Pesquisador responsável pela elaboração do Mapa da Violência 2012 – Crianças e Adolescentes no Brasil, Rio de Janeiro, 2012, Flacso.

18 O estupro, definido pelo instrutivo do SINAN/MS segundo o Código Penal Brasileiro, como constranger mulher à conjunção carnal, mediante violência ou grave ameaça, conjunção carnal que ocorre quando há penetração pênis-vagina.

19 Assédio sexual caracterizado pelo instrutivo como a insistência importuna, independente do sexo ou opção sexual, com perguntas, propostas, pretensões, ou outra forma de abordagem forçada e não desejada. É o ato de constranger alguém com gestos, palavras, ou com o emprego de violência, prevalecendo-se de relações de confiança, de ascendência, de superioridade hierárquica, de autoridade, ou de relação com vínculo empregatício, com o escopo de obter vantagem sexual (Sinan/MS, Mapa da Violência 2012)

20 Atentado violento ao pudor que ocorre ao se constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, ao praticar ou permitir que com ele se pratique ato libidinoso diverso da con-

O estupro é o tipo mais frequente de violência sexual que demanda atendimento. Em 2011 concentrou 59% do total de atendimentos por violências sexuais notificadas, sendo maior sua incidência na faixa de 10 a 14 anos de idade, com uma taxa de 17,7 atendimentos para cada 100 mil crianças e adolescentes nessa faixa etária, mas também, em escala menor, nas faixas contíguas: 5 a 9 e 15 a 18 anos de idade, com taxas em torno de 10.

Em segundo lugar, com 19,2% dos atendimentos, vem o assédio sexual. As maiores taxas de atendimento foram registradas também na faixa de 10 a 14 anos e, em segundo lugar, na faixa de 5 a 9 anos de idade.

Em terceiro lugar tem o atentado violento ao pudor, representando 15,1% dos atendimentos, e tem maior peso dos 5 aos 9 anos, mas também dos 10 aos 14 anos de idade.

Com incidência relativamente menor, os atendimentos por exploração sexual²¹ representam 4,1% e de pornografia infantil²² totaliza 2,7%. Em ambos os casos, as maiores vítimas são crianças e adolescentes na faixa dos 5 aos 14 anos de idade.

A dimensão da exploração sexual no Brasil certamente é muito maior do que os percentuais registrados nas estatísticas governamentais. Muitas vezes está ligada com a exploração sexual comercial, com o tráfico de pessoas e suas conexões com o crime organizado, o que evidencia a dificuldade para se levantar informações em certos organismos da esfera pública, assim como para contar com a cooperação dos informantes.

A natureza clandestina da exploração sexual e do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes garante aos traficantes a censura, que silencia o sujeito violado, resguardando as redes de mercantilização do sexo. Segundo a Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes (PESTRAF)²³ de 2002, esta “invisibilidade está relacionada ao precário sistema de notificação e de informação das organizações. Observa-se a resistência dos informantes em prestarem informações, alegando a inexistência do fenômeno, numa postura de ‘não me comprometa’ ”.

junção carnal (Sinan/MS, Mapa da Violência 2012).

21 Utilização sexual de crianças e adolescentes com fins comerciais e de lucro, seja levando-os a manter relações sexuais com adultos ou adolescentes mais velhos (Sinan/MS, Mapa da Violência 2012).

22 Apresentação, produção, venda, fornecimento, divulgação e publicação, por qualquer meio de comunicação, inclusive a rede mundial de computadores (Internet), fotografias ou imagens com pornografia ou cenas de sexo explícito envolvendo crianças ou adolescentes (Sinan/MS, Mapa da Violência 2012).

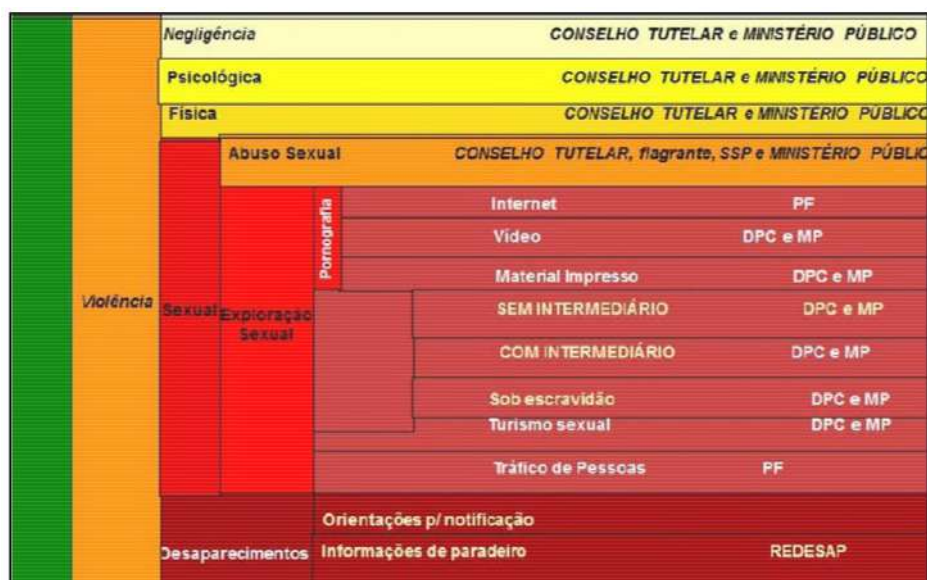
23 O Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes – CECRIA pesquisou 333 organizações governamentais, 11 agências de cooperação internacional e 5 consulados, perfazendo um total de 349 instituições. Desse total, somente 66 apresentaram dados sobre tráfico.

Outra importante fonte de dados sobre o fenômeno da violência sexual contra criança e adolescentes é o Disque Denúncia (Disque 100). Esse serviço foi criado em 1997, pela Associação Brasileira Multidisciplinar de Proteção à Criança e ao Adolescente (Abrapia) e, a partir de 2003 o serviço foi incorporado à estrutura da Secretaria Especial de Direitos Humanos como instrumento da política de enfrentamento contra as violações de direitos, cujos dados fornecidos são fundamentais para subsidiar a definição de estratégias para diminuir as incidências.

O Gráfico 2 apresenta o total de denúncias recebidas pelo serviço Disque Denúncia Nacional 100 por ano, no período de maio de 2003 até dezembro de 2010. Nesse período foram realizados 2,5 milhões de atendimentos tendo recebido e encaminhado mais de 145 mil denúncias de todo o país. Importante destacar que uma denúncia pode registrar mais de um tipo de violência sofrida por uma ou mais vítimas e pode apresentar mais de um suspeito. Portanto, o total de denúncias é diferente do total de registros dos tipos de violência.

As denúncias acolhidas são examinadas e posteriormente encaminhadas aos órgãos responsáveis para apuração e providências cabíveis, considerando as especificidades das vítimas, bem como a vulnerabilidade acrescida, quando houver, associadas aos grupos aos quais pertencem.

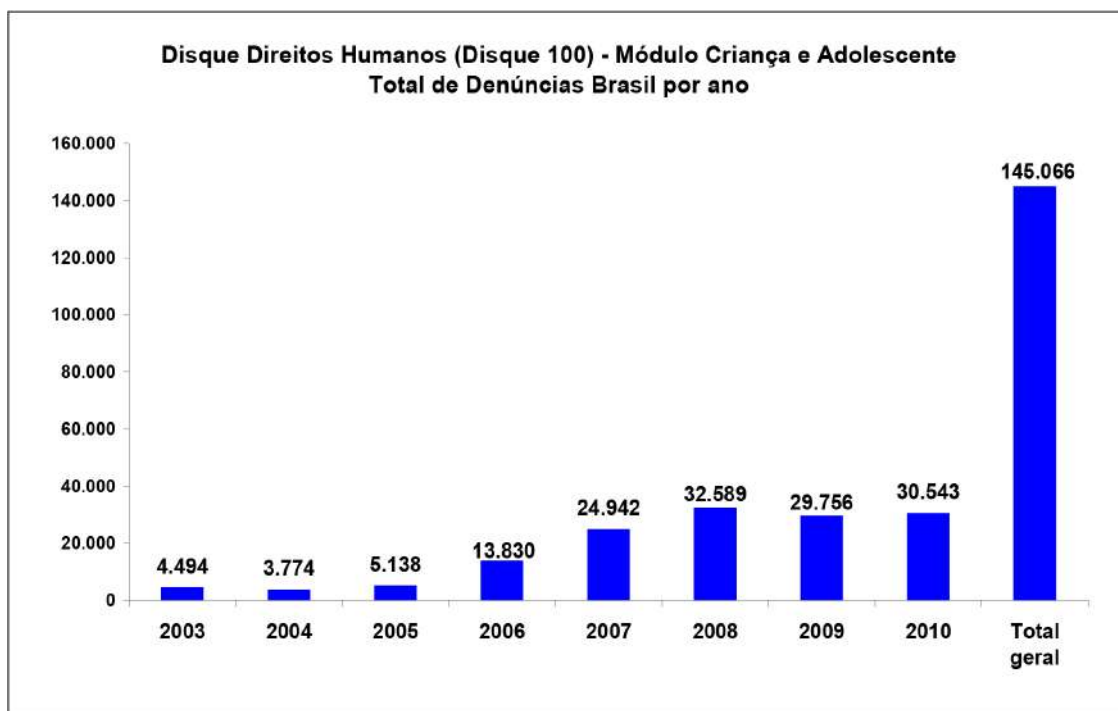
Os fluxos de encaminhamentos, para o módulo Crianças e Adolescentes é apresentado a seguir:



A evolução de denúncias recebidas pelo Disque Denúncia 100 revelam que no período de 2003 a 2010 (Gráfico 2) indica um crescimento das denúncias. Esse desempenho é uma decorrência do aperfeiçoamento do serviço ao longo dos anos – inclusive hoje registra também as denúncias de violência sexual *on line*, de forma web, com tipos de violações como abuso e exploração sexual, *grooming*, *sexting*, pornografia infantil.

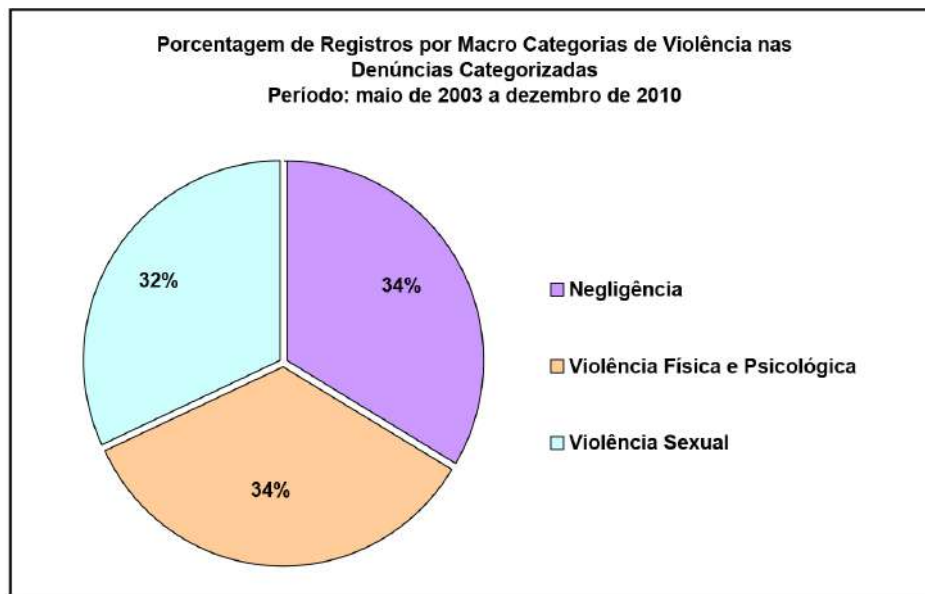
Destaca-se que em dezembro de 2010 o Disque 100 amplia os seus canais e incorpora o atendimento a novos grupos sociais vulneráveis, garantindo além dos novos módulos temáticos, a ampliação significativa da capacidade de atendimento do Módulo Criança e Adolescente. Assim, em 06 dezembro de 2010 são lançados os novos Módulos Temáticos: Idosos, LGBT e População em Situação de Rua.

Gráfico 2 - Disque 100 - Total de Denúncias de violações de Direitos de C/A, período de maio de 2003 a dezembro de 2009



No módulo criança e adolescente foram considerados três macro categorias de violência: negligência; violência física e psicológica e violência sexual. No Gráfico 3 observa-se que as situações de violências nas três grandes categorias, no período de maio de 2003 a dezembro de 2010, estão equilibradas e cada uma corresponde a 1/3 do total (145066) denúncias).

Gráfico 3 - Disque 100 - Percentual de Denúncias de Violências, por categorias, período de maio de 2003 a dezembro de 2010



O Quadro 4 apresenta o total de denúncias registrada pelo Disque 100 no período de 2011 a 2015.

No ano de 2013, o Disque 100 recebeu e encaminhou o maior número de denúncias de violência em todos os grupos, assim como aquelas contra criança e adolescentes (252.470). Deste total, 31.895 denúncias estão direcionadas ao contexto da violência sexual contra crianças e adolescentes.

O ano de 2013 representou o maior aumento de denúncias em todos os grupos, inclusive no modulo criança e adolescentes, em função da realização Copa das Confederações no Brasil, ocasião em que campanhas para divulgação do serviço tiveram grande vulto, visto a recepção de um grande evento que serviria de preparativo para a Copa do Mundo em 2014. Além disso, considera-se ainda o fato da apresentadora Xuxa Meneguel ter reconhecido publicamente que foi vítima de abuso sexual, em 2012, e passou a veicular o canal de denúncia (Disque 100) em todos os meios de comunicação, inclusive em campanha promovida pela SDH/PR. Portanto, o serviço de denúncias tornou-se mais visível e conhecido pela população em geral, gerando um “boom” nos registros.

Quadro 4 - Disque 100 - Tipo de Violação por Ano, por tipo de violação mais recorrentes em Criança e Adolescente – Período de 2011 a 2015

Disque 100 - Período 2011 a 2015 - Tipo de Violação por Ano, por tipo de violação mais recorrentes em Criança e Adolescente						
Ano	NEGLIGÊNCIA	VIOLÊNCIA FÍSICA	VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA	VIOLÊNCIA SEXUAL	OUTRAS	Total
2011	51772	41800	36536	28525	2757	161390
2012	88750	63858	60397	37726	15318	266049
2013	91159	62538	52890	31895	13988	252470
2014	67831	44752	39164	22840	7739	182326
2015	58567	36794	34119	17131	6.899	153510
TOTAL	358079	249742	223106	138117	46701	1.015745

Importante destacar que em abril de 2015 foi lançado o Portal Humaniza Redes²⁴ (<http://www.humanizaredes.gov.br>) que permite a importação do link da internet em que ocorre a violação de direito, ampliando, assim, o serviço de denúncia e maior visibilidade do tema. Portanto, no período de 07/04/2015 até 31/12/2015 foram registrados 498 casos de pornografia infantil.

As denúncias de violência sexual *on line* já eram acolhidas pelo Disque 100 e no período de 2013 a 2015 totalizaram 598 registros (Quadro 5).

As 598 denúncias registradas no Disque 100 geraram 845 violações, com a maior concentração em abuso sexual (347), seguido de pornografia infantil (247) e *sexting* (104).

24 O Humaniza Redes - Pacto Nacional de Enfrentamento às Violações de Direitos Humanos na internet é uma iniciativa do Governo Federal de ocupar esse espaço usado, hoje, amplamente pelos brasileiros para garantir mais segurança na rede, principalmente para as crianças e adolescentes, e fazer o enfrentamento às violações de Direitos Humanos que acontecem online.. O movimento, coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em parceria com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Ministério da Educação, Ministério das Comunicações e Ministério da Justiça será composto por três eixos de atuação: denúncia, prevenção e segurança, que garantirá aos usuários brasileiros, priorizando as crianças e adolescentes, uma internet livre de violações de Direitos Humanos.

Quadro 5 - Disque 100 - Dados de Denúncias Violência Sexual On-Line - 2013 a 2015

Disque 100 - Dados de Denúncias Violência Sexual On-Line _ CREAD														
ANO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL	%
2013	16	23	42	31	18	6	21	10	6	19	13	11	216	36,12%
2014	6	3	14	20	26	45	24	24	13	22	14	8	219	36,62%
2015	17	33	10	13	12	3	8	34	5	2	9	17	163	27,26%
Total Geral	39	59	66	64	56	54	53	68	24	43	36	36	598	100,00%
%	6,52%	9,87%	11,04%	10,70%	9,36%	9,03%	8,86%	11,37%	4,01%	7,19%	6,02%	6,02%	100,00%	

Cabe registrar ainda a Agenda de Convergência Proteja Brasil como estratégia de proteção integral de crianças e adolescentes no contexto de megaeventos, assim como para a intervenção em situações de ameaça e risco aos direitos decorrentes das atividades de preparação e realização desses grandes eventos sediados no Brasil, dentre eles a Copa das Confederações FIFA 2013, a Copa do Mundo FIFA 2014.

Em 2014, os Comitês Locais das 12 Cidades-Sede da Copa FIFA mobilizaram um efetivo de 2.500 profissionais dos três níveis de governo, conselheiros tutelares, conselheiros de direito, profissionais da assistência social, saúde, educação, esporte, lazer, cultura, juízes, promotores e defensores públicos. A SDH disponibilizou 40 servidores com dedicação integral para acompanhar os trabalhos da Agenda de Convergência, estabelecendo pontos focais nas 12 Cidades-sede nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Paraná e São Paulo. Foram realizados 56 plantões integrados; mobilizadas 2555 equipes itinerantes; disponibilizados 48 espaços de convivência e realizados 7.460 atendimentos.

No período da copa de 2014 também foi disponibilizado o Aplicativo Proteja Brasil para celulares, com o objetivo apoiar o cidadão na localização e acesso aos equipamentos públicos e serviços sociais de proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes brasileiros nas cidades-sede.

Esse aplicativo foi uma parceria entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência de República, Unicef, CEDECA Bahia e a empresa alagoana IlhaSoft e durante o período da copa teve Download para Android (8.928); Download para Iphone (5.084); e Ligações feitas do aplicativo para o Disque 100 (642).

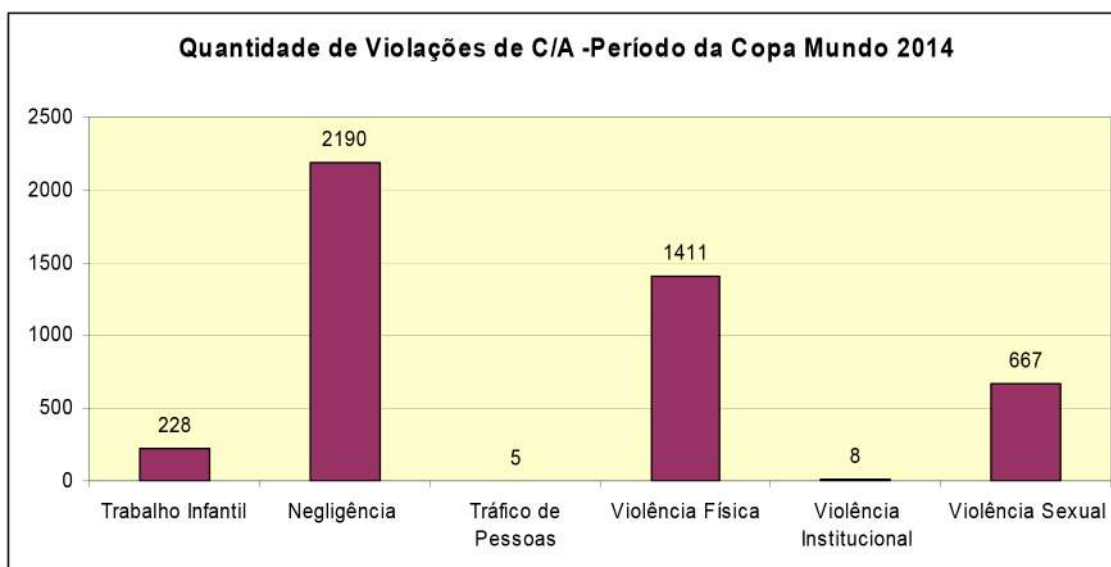
Segundo dados do Disque 100, no período da Copa de 2014 que houve um aumento de 1.658 denúncias (+17%) de violações de direitos se comparados ao mesmo período de 2013. Esses dados apontam, de um lado, que em contextos de megaeventos as situações de vulnerabilidade são ampliadas, e do outro, a mobilização da rede de proteção e ampliação de canais de denúncia favorecem a visibilidade sobre tema e a conscientização da sociedade sobre a problemática e, por consequência, a denúncia correspondente.

Quadro 6 - Disque 100 - Quadro Geral de Denúncias de junho-julho/2014

RELATÓRIO INFORMAÇÕES GERAIS DA COPA DO MUNDO 2014				
QUADRO GERAL DE DENÚNCIAS				
Tipo de Atendimento	Junho	Julho	Total geral	%
Crianças e adolescentes	6906	4345	11251	71,42%
Igualdade Racial	1		1	0,01%
LGBT	61	42	103	0,65%
Outros	74	47	121	0,77%
Pessoa idosa	1847	1140	2987	18,96%
Pessoas com deficiência	508	327	835	5,30%
Pessoas em restrição de liberdade	212	165	377	2,39%
População situação de rua	52	27	79	0,50%
Total geral	9661	6093	15754	100,00%

O Gráfico 4 apresenta o total dos registros, por tipo de violação, envolvendo as 12 cidades-sede da Copa do Mundo 2014 totalizando 4.509 registros. A negligência representou 48,57% do total de violações, seguida violência física (31,29%) e violência sexual (14,79%).

Gráfico 4 - Disque 100 - Total de Denúncias, por tipos de violações de direitos de C/A, no Período da Copa do Mundo 2014.



O Quadro 7 apresenta as denúncias de violações pelo perfil das vítimas por faixa etária. A de maior incidência está na fase da adolescência (de 12 a 17 anos, segundo o ECA), totalizando uma média de 37%. As situações de violência sexual (abuso e exploração), inclusive com agravos para o trabalho infantil, se concentram nessa faixa etária. Segundo os estudiosos, a adolescência é marcada por conflitos de identidade e instabilidade comportamental, tornando-os mais sucessíveis aos riscos e a serem cooptadas por agressores, especialmente em contextos de vulnerabilidade social e econômica.

Quadro 7 - Disque 100 - Período de 2011 a 2015- Criança e Adolescente - Perfil das Vítimas - Faixa Etária

Disque 100 - Período de 2011 a 2015- Criança e Adolescente - Perfil das Vítimas - Faixa Etária										
Faixa etária	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
0 a 3 anos	19972	14,28%	29267	13,39%	30043	14,33%	23339	15,37%	21146	16,14%
4 a 7 anos	26265	18,78%	39077	17,88%	38603	18,41%	28780	18,95%	25827	19,72%
8 a 11 anos	30845	22,05%	45781	20,94%	42114	20,08%	31003	20,42%	26463	20,20%
12 a 14 anos	33002	23,60%	46424	21,24%	41269	19,68%	29049	19,13%	23399	17,86%
15 a 17 anos	20860	14,92%	33542	15,34%	31031	14,80%	20401	13,43%	16612	12,68%
Nascituro	69	0,05%	379	0,17%	426	0,20%	254	0,17%	164	0,13%
Recém-nascido	381	0,27%	1638	0,75%	1750	0,83%	1246	0,82%	1042	0,80%
Não informado	8464	6,05%	22485	10,29%	24474	11,67%	17782	11,71%	16326	12,46%
Total	139858	100,00%	218593	100,00%	209710	100,00%	151854	100,00%	130979	100,00%

4.1.2. Gênero, raça, etnia

Nas sessões anteriores vimos as diversas formas de violência que persistem no tempo e se estendem por quase todas as sociedades, vitimizando especialmente as crianças e adolescentes. Acrescente-se a isso as diferenças de gênero e formas de discriminação de “raças e etnias” (de brancos contra negros, de brancos contra indígenas etc) que aumentam os riscos sociais desses grupos.

A seguir será apresentada uma contextualização desses grupos e as violências sofridas na atualidade. Pode-se mencionar igualmente a violência de gênero, especialmente de homens contra mulheres, uma cultura machista que perpetua uma relação de poder e de submissão da mulher ao homem.

4.1.2.1. Gênero

O termo gênero foi um conceito construído socialmente buscando compreender as relações estabelecidas entre os homens e as mulheres, os papéis que cada um assume na sociedade e as relações de poder estabelecidas entre eles (COSTA, 2003).

A sociedade surge, então, do desenvolvimento da reprodução da espécie humana a partir das relações de convivência entre homens e mulheres.

A constituição de uma sociedade não é rígida, ou seja, é cíclica e histórica ao refletir padrões de convivência, valores, normas e os papéis a serem desempenhados pelos homens e mulheres e são construídos paulatinamente.

Segundo Costa (2003) desde os primórdios das sociedades agrícolas as atribuições entre o homem e a mulher já haviam sido divididas pelo sexo. A mulher sempre foi marcada pela sua capacidade reprodutora - gerar filhos e amamentá-los -, e a ela cabiam as atividades de cuidar, apesar de ela já participar de tarefas relacionadas à criação de pequenos animais domésticos.

Com o surgimento dos clãs, tribos e aldeias, a organização familiar era multigeracional e todos trabalhavam na mesma unidade econômica, sem uma divisão do mundo doméstico do mundo do trabalho. Desta forma, a função reprodutora da espécie destinada à mulher favoreceu a subordinação ao homem, já que ela era vista como frágil e incapaz de assumir a direção e chefia do grupo família. Ao homem foi atribuído o poder e autoridade devido a sua força física. Assim surgiram as sociedades patriarcais, fundamentadas no poder de mando do homem e de chefe de família (Ibid, 2003).

Costa (2003) destacou que a mulher passou a ser cada vez mais submetida aos interesses do homem na perspectiva de posse e garantia da herança para as

gerações futuras e na reprodução da sua linhagem, como forma de perpetuar-se através da descendência. O papel da mulher passou a ser restritamente doméstico e totalmente submissa ao homem.

Com a revolução industrial, o mundo do trabalho se divide do mundo doméstico e as famílias multigeracionais vão desaparecendo, dando lugar à “família nuclear”, ou seja, constituída de pai, mãe e filhos, entretanto, permanece o poder patriarcal na família.

Não obstante, na sociedade industrial a mulher passou a ter um trabalho separado do doméstico. Eram mulheres das camadas populares que foram incorporadas subalternamente ao trabalho nas fábricas. Segundo Costa (2003) em momentos de crise, substituía-se o trabalho masculino pelo trabalho da mulher, porque o trabalho da mulher era mais barato. As lutas entre homens e mulheres trabalhadoras no processo da revolução industrial foram constantes e as mulheres lutavam por melhores condições de trabalho.

As mulheres pobres sempre trabalharam e deixar seus lares provocou consequências para a vida das crianças. A desestruturação dos laços familiares, das camadas trabalhadoras e os vícios decorrentes do ambiente de trabalho promíscuo fez crescer os conflitos sociais. A dificuldade de cuidar dos filhos levou as mulheres a reivindicarem por escolas, creches e pelo direito da maternidade, mas, o homem ainda era tido como dono do seu corpo (Ibid, 2003)

Somente no século XX as mulheres começaram um movimento organizado, conhecido como feminismo, em defesa de seus direitos e contra as formas de opressão a que eram submetidas. O movimento de mulheres reivindicava direitos trabalhistas, igualdade de jornada de trabalho para homens e mulheres e o direito de voto, dentre outros (COSTA, 2003)

Desta forma, o termo “gênero” passa a ser difundido na década de 1980, pelo movimento feminista, para explicar as diferenças entre homens e mulheres traduzidas em discriminação e opressão das mulheres (por exemplo, violência, diferença salarial etc.). O conceito surge a partir da constatação de que o sexo é uma categoria biológica insuficiente para explicar os papéis sociais atribuídos a homens e mulheres. Este conceito, contudo, não é estático e vem sofrendo alterações em virtude da percepção de que o suposto sexo biológico e a identidade sexual nem sempre coincidem. Com isso, o conceito deixou se restringir à dicotomia masculino-feminino, abrangendo homossexuais, lésbicas, transexuais, travestis etc. Nesse novo contexto, gênero pode ser compreendido como uma rede de interrelações e interações sociais construídas a partir da divisão simbólica dos sexos, na acepção

da antropóloga mexicana Marta Lamas.²⁵

Avanços foram obtidos e com a Constituição Federal de 1988 a mulher conquistou a igualdade jurídica. O homem deixou de ser o único chefe da família e a mulher passou a ser considerada um ser tão capaz quanto o homem.

A pesquisa Retrato das Desigualdades realizada pelo Ipea (2011) destaca que o longo dos últimos anos (1995-2009), a proporção de mulheres chefes de família aumentou mais de 10 pontos percentuais (p.p.). Esta proporção passou de 22,9%, em 1995 (total de 787 mil famílias), para 35,2% no ano de 2009 (total de 4,1 milhões de família). Isto significa que temos 21,7 milhões de famílias chefiadas por mulheres. Apesar de não se saber quais os critérios adotados pelas famílias para identificarem quem é o/a chefe, este aumento certamente indica mudanças no padrão de comportamento das famílias brasileiras. O aumento da proporção de famílias chefiadas por mulheres é um fenômeno tipicamente urbano, apesar de, embora com uma intensidade menor, também estar presente no meio rural.

A pesquisa IPEA (2011) procurou identificar em que tipos de famílias estas mulheres estão inseridas para tentar compreender melhor o que significa o aumento da chefia por mulheres. Portanto, constatou-se que no ano de 1995, 68,8% delas estavam em famílias monoparentais (mulher com filhos/as) e apenas 2,8% em famílias formadas por casais – seja com ou sem filhos/as. Já em 2009, 26,1% das mulheres chefes participavam de famílias formadas por casais, e 49,4%, de famílias monoparentais. Ou seja, houve um aumento considerável – mais de nove vezes – no número de mulheres identificadas como chefes nas famílias formadas por casais. Esse dado sugere novos tipos de padrões de comportamento dentro das famílias e uma possível ampliação da autonomia das mulheres.

Apesar de os dados sobre chefia de família apresentarem aumento das mulheres em uma posição predominantemente masculina, as desigualdades de renda ainda são prevalentes, sobretudo para mulheres negras. Segundo Ipea (2011) a renda domiciliar *per capita* média de uma família chefiada por um homem branco é de R\$ 997, ao passo que a renda média numa família chefiada por uma mulher negra é de apenas de R\$ 491. Do mesmo modo, enquanto 69% das famílias chefiadas por mulheres negras ganham até um salário mínimo, este percentual cai para 41% quando se trata de famílias chefiadas por homens brancos. Com relação à atividade econômica, a pesquisa indica que muitas das mulheres chefes de família são donas de casa, uma vez que, entre as pessoas consideradas inativas²⁶, estão as que se

25 Conceito extraído do Dicionário de Direitos Humanos, da Escola Superior do Ministério Público da União. <http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=G%C3%AAnero>.

26 Pessoas inativas são as que não estavam ocupadas e não procuraram trabalho. Entre elas podemos citar as/os donas/os de casa, as/os aposentadas/os e pensionistas, pessoas incapacitadas para o trabalho e estudantes

dedicam ao trabalho doméstico em suas próprias residências (41% de mulheres são inativas conta 16% dos homens).

Dentre as muitas consequências da opressão das mulheres destaca-se a naturalização e massificação da violência sexual. Estatísticas do anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2014) demonstram que o número de mulheres que sofrem estupro, ou tentativas de estupro, gira em torno de 530 mil. Por certo há uma cultura do estupro na qual as mulheres convivem com o medo da “fatalidade” de serem violentadas sexualmente, caso transgridam determinadas condutas atribuídas à feminilidade desejada pelo sistema patriarcal.

O Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM 2014), da Secretaria de Políticas para Mulheres, indicam que foram notificados pelo Sinam/MS, em 2012,

161.274 casos de violência doméstica, violência sexual e outros tipos de violência atentados contra mulheres e homens, sendo as mulheres vítimas em quase 66% dos registros. Na Região Norte, do total de registros, mais de 73% das vítimas eram mulheres. Quanto aos tipos de violência registrados, observa-se que as mulheres eram as vítimas em mais de 90% dos casos notificados de violência sexual, financeira, psicológica e moral e, também, nos casos de tortura. Com relação aos registros de violência física, as mulheres correspondiam a mais de 79% das vítimas.

O RASEAM 2014 sublinha que o ciclo da violência doméstica contra as mulheres é, em geral, um continuum que pode evoluir em um crescendo, culminando com a morte das mulheres agredidas. Os casos de violência de repetição contra mulheres adultas, de 20 a 59 anos de idade (doméstica, sexual e outras violências) representava 36,% (5.152) em 2009 (de um total de 13.968) e foi elevado para 40,8% (25.885) em 2012 (total de 63.504 casos).

Os dados relativos a mortes violentas entre a população feminina podem estar, desta forma, relacionados a práticas violentas, sexistas e misóginas no âmbito doméstico e familiar. Em 2012, a taxa de homicídio para a população feminina era de 4,6 mortes para cada 100.000 mulheres; sendo que, entre as mulheres de 20 a 24 anos de idade, a taxa observada era de 8,1.

A violência de gênero começa já na infância e juventude. As denúncias acolhidas pelo Disque 100, em 2015 (153.962), revela que meninas são as maiores vítimas (54%) e meninos com 46%. Com relação a faixa etária, a mais atingida é de 04 a 11 anos, somando 40%, seguido das faixas etárias de 12 a 17 anos com 31% e de 0 a 03 anos com 16%. Considerando raça/cor as meninas e meninos negros/pardos somam 57,5% e brancos 41,6%. Do total de denúncias do módulo crianças e adolescentes, 0,07%, que correspondem a 96 adolescentes, declararam sua orientação sexual e de gênero: 46% são gays, 29% são lésbicas, 18% adolescentes

trans (14% travestis e 4% transexuais) e 7% adolescentes bissexuais.

Em 2013, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180²⁷ registrou 497.339 atendimentos, dos quais 65.503 referiam-se especificamente a relatos de violência. Considerando as (os) filhas(os) das mulheres em situação de violência, tem-se que quase 19% (7.187) delas(es) também eram vítimas de violência e mais de 64% (24.683) presenciavam a violência sofrida por suas mães, sem sofrê-la diretamente (RASEAM 2014).

Na Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE 2012, realizada pelo IBGE, indicou que 10,6% dos estudantes do 9º ano do ensino fundamental (faixa de 13 a 15 anos) já haviam sofrido agressão física por um adulto da família. Este tipo de violência foi declarada por 11,5% das meninas e 9,6% dos meninos. Nota-se, assim, que o fenômeno da violência de gênero se inicia bastante cedo no ciclo de vida das meninas brasileiras.

Segundo PeNSE 2012 o percentual registrado entre estudantes de escolas públicas foi maior (10,8%) do que entre os que frequentavam escolas privadas (9,9%). A Região Sudeste apresentou proporção de 12,0% de adolescentes que sofriam agressão física praticada por alguém da família, sendo o maior percentual verificado entre as grandes regiões. Observou-se, ainda, em todas as grandes regiões do País, que entre as meninas era mais elevada a proporção que sofria agressão física praticada por familiar. Nas Regiões Sul e Sudeste, 13,3% e 12,9%, respectivamente, das adolescentes se disseram vítimas de agressão por alguém da família ao menos uma vez, nos 30 dias anteriores à pesquisa.

Há um reconhecimento da importância do enfrentamento das desigualdades, em particular as que afetam as mulheres (e jovens). No que se refere às conquistas das mulheres, leis e decretos específicos – por exemplo, a Lei Maria da Penha – têm ampliado direitos de forma reduzir a recorrente desigualdade, histórica no País. Ademais, há necessidade de se combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente.

A questão fundamental para além de superar as desigualdades geradas pela histórica hegemonia masculina é superar ideologias complementares desse sistema de opressão, como é o caso do racismo.

27 Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, criada em 2005 pela Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM/PR, é um serviço de utilidade pública que orienta as mulheres em situação de violência sobre seus direitos, informa a respeito dos serviços da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres disponíveis para atendê-las e recebe denúncias de casos de violência contra as mulheres. Desde março de 2014, o telesserviço da Central de Atendimento à Mulher passou a registrar e encaminhar denúncias, funcionando desde então como um disque-denúncia. Os dados aqui apresentados referem-se ao ano de 2013, quando o registro e o encaminhamento de denúncias ainda não estava operando.

O racismo estabelece a inferioridade social dos segmentos negros e indígenas da população em geral e das mulheres negras e indígenas em particular, operando ademais como fator de divisão na luta das mulheres pelos privilégios que se instituem para as mulheres brancas.

A desigualdade de gênero e raça é a assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais (Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010, Art. 1º, III).

Nesse sentido, observa-se que a luta de mulheres negras contra a opressão de gênero e de raça vem contribuindo para novas discussões em torno de políticas públicas feministas e antirracistas.

O movimento do feminismo negro quer salientar que se as mulheres brancas foram e são oprimidas pelo sexo, e as mulheres negras foram e são oprimidas pelo sexo e pela raça, e a intersecção dessas categorias as coloca em situações de maior vulnerabilidade.

4.1.2.2. Etnia/Raça

Inicialmente é importante destacar que raça e etnia não são sinônimos.

Raça é um conceito para categorizar diferentes populações de uma mesma espécie biológica, como as suas características físicas, como a cor da pele, estatura física, dentre outros. É um termo que foi utilizado historicamente para identificar categorias humanas socialmente definidas (SANTOS et al., 2010).

Raça humana é normalmente uma classificação de ordem social, onde a cor da pele e origem social ganham sentidos, valores e significados distintos. As diferenças mais comuns referem-se à cor de pele, tipo de cabelo, conformação facial e cranial, ancestralidade e, em algumas culturas, genética. Entre as mais populares está a raça negra, a raça branca, a raça indígena e etc (Ibid, 2010).

Na antropologia, eram utilizadas várias classificações de grupos humanos, conhecidos como “raças humanas”, mas desde que se começou a usar os métodos genéticos para estudar populações humanas, essas classificações e o próprio conceito de raças humanas deixaram de ser utilizados, persistindo o uso do termo apenas na política. Por exemplo, a população negra é o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga.

Cabe destacar que a cor da pele foi introduzida como critério fundamental para diferenciar as chamadas raças humanas no século XVIII na Europa Ocidental,

onde Blumenbach, fisiologista e antropólogo alemão (1752-1840), propôs uma classificação das raças humanas, associando cor de pele e região geográfica de origem em cinco tipos: branca ou caucasiana; negra ou etiópica; amarela ou mongol; parda ou malaia; e vermelha ou americana. Parte dessa terminologia passou a ser adotada no Brasil e em outros países do mundo (ROCHA E ROLLEMBERG, 2007).

Portando, segundo Rocha e Rollenberg (2007), as cores do espectro, quando associadas aos seres humanos, passaram a ter, então, um sentido metafórico, não significando apenas tonalidades, ou matizes: em dada cultura, o termo branco, no vocabulário racial, não corresponde à cor branca quando associada a outros objetos ou seres, da mesma forma que os termos preto, amarelo ou vermelho. O vocabulário racial assentado em “cor da pele” penetrou o Brasil Colônia e se mantém até os dias atuais, sendo as mesmas alternativas de cor incluídas nos pesquisas populacionais, com pequenas variações, desde o primeiro Censo Demográfico de 1872. Isto não significa, porém, que o mesmo termo, por exemplo, branco ou preto, evoque os mesmos sentidos nos diferentes contextos sociais e históricos em que têm sido empregados para diferenciar grupos humanos.

O fato de o sistema brasileiro de classificação racial apoiar-se na aparência não gera controvérsia entre os estudiosos. A controvérsia ocorre em outros planos, por exemplo, o modo de operar a classificação racial (ROCHA e ROLLEMBERG, 2007):

...o sistema do IBGE, usado no censo demográfico, com as categorias branco, pardo, preto e amarelo; o sistema branco, negro e índio, referente ao mito fundador da civilização brasileira; o sistema de classificação popular de 135 cores, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE em 1976; o sistema bipolar branco e não branco, utilizado por grande número de pesquisadores de ciências humanas; o sistema de classificação bipolar branco e negro, proposto pelo Movimento Negro. (D’Adesky, appud, 2001, p.135).

A especificidade da classificação racial brasileira, como também a de alguns países latino-americanos, decorre de se assentar na aparência e não na ascendência. O Brasil, após a abolição da escravidão, não adotou legislação racial segregacionista, nem produziu um sistema de classificação racial legal e baseado na origem ou hipodescendência. Portanto, certos autores considerem que no Brasil não se pode falar em grupos raciais, mas sim em “grupos de cor” (Guimarães, appud, 1999) e entre nós, não a ocorrência “preconceito de origem” (raça/ascendência), mas “preconceito de marca” construído com base em marcadores de aparência (Ibid, 2007).

Para melhor conhecer a percepção sobre a autodeclaração de raça e cor, as

pesquisas realizadas pelo IBGE (a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar-PNAD de 1976 e a Pesquisa Mensal de Empregos – PME –, 1998) usaram procedimentos de perguntas mistas, ou seja, propuseram uma pergunta aberta (“qual a sua cor” em 1976, e “qual a sua cor ou raça” em 1998), seguida de uma pergunta fechada (contendo as alternativas em uso pelo IBGE: branco, preto, pardo, amarelo e indígena).

Constatou-se a grande variedade de termos evocados pela pergunta aberta: 135 termos, encontrados pela PNAD 1976 e 143 termos, pela PME 1988. Destaca-se que na PME 1998 os grupos de cor branca e amarela apresentam uma consistência bem elevada entre a auto-identificação espontânea e a classificação pré-codificada da cor: mais de 90% dos que se identificam como de cor branca na pergunta fechada tinham se declarado da mesma cor na pergunta aberta e entre os de cor amarela esta percentagem é de quase 84%.

Entre as pessoas que se classificaram como de cor preta na pergunta fechada, mais de 44% tinham se declarado da mesma maneira na pergunta aberta, 31% como de cor negra e pouco mais de 3% como de cor escura. No caso da categoria parda, examinando o cruzamento da pergunta aberta com a fechada, os resultados mostram “que 77% dos que utilizam o termo moreno na pergunta aberta se classificam como de cor parda na fechada, mas que também 14% dos mesmos o fazem na de cor branca e 6% na de cor preta” (PETRUCCELLI *appud* 2002, p.27).

A Pesquisa Datafolha de 1995 igualmente utilizou o procedimento do IBGE e formulou perguntas abertas e fechadas. O resultado foi que o termo branco foi o mais escolhido (42%), seguido de moreno (32%). Observou-se ainda uma fluidez no uso do termo moreno, sendo possível ser branco moreno, preto moreno e pardo moreno. Isto é, o termo moreno pode ser usado na oposição binária branco-negro (branco-moreno) ou pode indicar matizes entre os brancos (branco loiro, branco moreno) (TELLES *appud*, 2003).

Para Rocha e Rollemberg (2007) todos os termos referentes à cor não categorizam e nem classificam identidades raciais e destacam:

*...quando usadas assim, essas palavras não categorizam nem classificam. Antes descrevem o que se considera como características físicas mais ou menos singulares da pessoa. Em outras palavras, são usadas de maneira essencialmente adjetiva, e não substantiva. Todas essas palavras contêm associações raciais, mas as palavras não transmitem intencionalmente uma noção concreta de identidade racial, e sim uma descrição provisória de aparência. (Scheriff *appud*, 2002, p.20)*

Algumas vezes utiliza-se o termo raça para identificar um grupo cultural ou étnico-linguístico, sem quaisquer relações com um padrão biológico, e nesses casos podem-se utilizar termos como população, etnia, ou mesmo cultura. Destaca-se que etnia significa grupo biológico e culturalmente homogêneo. Do grego *ethnos*, povo que tem o mesmo *ethos*, costume, incluindo língua, raça, religião etc. Portanto, a etnia é uma comunidade humana definida por afinidades linguísticas, culturais, religiosas, de valores e tradições transmitidas de geração em geração. (SANTOS, D.J.S. et al., 2010).

Segundo Rocha e Rollemberg (2007) o debate sobre classificação racial no Brasil ainda constitui um tema de pesquisas ao longo de décadas e tem ganhado maior visibilidade pública nos últimos anos em decorrência da mobilização favorável e contrária a ações afirmativas para negros e indígenas no acesso ao ensino superior. A esse respeito, estudiosos apontam que a classificação racial no Brasil não é objetiva e um dos argumentos usado para criticar programas de ação afirmativa com recorte étnico-racial é a dificuldade de se definir quem é negro, quem é branco, quem é indígena.

Para Rocha e Rollemberg (2007) estudiosos tem evidenciado que o vocabulário oficial brasileiro referente à cor/raça vai além daquele usado pelo IBGE. Textos legais evidenciam a diversidade de vocábulos que se referem à denominação ou classificação racial conforme o contexto social em que são empregados. Assim, por exemplo, a expressão “afrobrasileiro” aparece mais associada ao contexto cultural e religioso, o termo negro a contextos de explicitação de discriminação e preconceito.

Mesmo um sistema classificatório equivalente ao do IBGE pode empregar vocabulários diversos em diferentes instrumentos, inclusive quando são produzidos pelo Estado brasileiro. A terminologia adotada nas provas elaboradas pelo Ministério da Educação até 2003 (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb –, Exame Nacional do Ensino Médio – Enem –, Exame Nacional de Cursos – ENC) que, ao inquirirem sobre a pertença étnico-racial de alunos, professores e diretores de escola, propunham como alternativas: branco, negro (e não preto), mulato (e não pardo), amarelo e indígena (ROCHA e ROLLEMBERG (2007).

O uso do termo “preto” costumava ser criticado como supostamente preconceituoso e discriminatório, mas é a terminologia oficial da pesquisa do IBGE. O grupo mais genérico de “negros” reúne as cores específicas, “preta” e “parda”. O pressuposto da existência de diferentes raças foi um terreno fértil para a elaboração de um conjunto de idéias etnocêntricas que afirmava: a raça branca era mais hábil, mais inteligente, enquanto as demais eram inferiores, estavam aquém do potencial branco. No Brasil, a população negra é um dos alvos da discriminação, seja no

mercado de trabalho, nas escolas, nas diversas atividades quotidianas (GOMES, 2012).

Portanto, a organização do Movimento Negro Unificado e a campanha do Movimento Negro relativa ao Censo de 1991, “Não deixe sua cor passar em branco” ressignificou o termo negro e passou a ser usado por gerações mais jovens e em novo contexto político.

Para Gomes (2012) o movimento negro pode ser entendido como: (...) a luta dos negros na perspectiva de resolver seus problemas na sociedade abrangente, em particular os provenientes dos preconceitos e das discriminações raciais, que os marginalizam no mercado de trabalho, no sistema educacional, político, social e cultural.

Para o movimento negro, a “raça”, e, por conseguinte, a identidade étnico-racial, é utilizada não só como elemento de mobilização, mas também de mediação das reivindicações políticas. Em outras palavras, para o movimento negro, a “raça” é o fator determinante de organização dos negros em torno de um projeto comum de ação. (Domingues *appud* 2007).

Outra visão mais ampliada consiste em que o movimento negro pode ser compreendido como um conjunto de ações de mobilização política, de protesto antirracista, de movimentos artísticos, literários e religiosos, de qualquer tempo, fundadas e promovidas pelos negros no Brasil como forma de libertação e de enfrentamento do racismo.

Entre 1998 e 2005 ocorreram também vários eventos políticos e culturais para a ressignificação política do termo negro: a conferência de Durban (Brasil, 2000), o debate público sobre ação afirmativa, as novas expressões da cultura juvenil *hip hop* etc (ROCHA E ROLLEMBERG, 2007).

Nesse sentido, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010) foi instituído para “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (artigo 1º).

Neste contexto, o Estado brasileiro passou a adotar ações afirmativas, ou seja, políticas de correção de desigualdades e de efetivação de direitos. É uma tentativa de garantir a todos os segmentos excluídos, uma participação e usufruto dos bens, riquezas e oportunidades, o direito à cidadania, cultura, educação, trabalho digno e participação das políticas públicas de caráter social.

Dentre as ações afirmativas cabe ressaltar a chamada Lei das Cotas - Lei nº 12.711 (regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012),²⁸ que possibilita a reserva

28 As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas –

de metade das vagas em todos os cursos de universidades federais para egressos do ensino público. Dentro desse percentual uma parcela é destinada especificamente a quem se auto declara “preto, pardo ou indígena”.

O Censo IBGE (2010) confirmou alteração na composição racial brasileira, em que a população negra passa a figurar como maioria. Os negros no Brasil, considerados aqueles que se declaram pardos e pretos, correspondem a 96,7 milhões de indivíduos – 50,7% dos residentes. Segundo IPEA (2012), o aumento progressivo vem se intensificando na última década, sobretudo pela ampliação do número de indivíduos que se reconhecem como pretos ou pardos, uma vez que, considerando-se o impacto da diferença das taxas de fecundidade, a população negra somente seria majoritária em 2020. Segundo o IBGE (2013), cresceu o número de pessoas autodeclaradas pardas. Juntos, os conceitos de pardo e preto formam a população negra do país, que passou para 53% em 2013 (População residente em 2013: 201,5 milhões de pessoas).

Pode-se inferir que esse aumento tem muita relação com as políticas de autoafirmação, assim como as pessoas podem ter uma consciência maior da sua cor. Também há a possibilidade da questão das cotas estudantis influenciar essa decisão. Em 2000, 2,3% da população declaradamente preta estavam frequentando aulas no curso superior. Os números de 2010 indicam que essa proporção subiu para 8,4%. Já entre a população parda, eram 2,2% com nível superior no ano 2000. Dez anos depois, houve um salto para 6,7% do total dessa parcela da população (IBGE, 2010).

4.1.2.3. O etnocentrismo e preconceito

O homem sempre se organizou em sociedade, no passado e no presente, em qualquer lugar do planeta, e nunca deixou de questionar-se sobre si e sobre o mundo que o rodeia.

A diversidade de manifestações culturais se estende não só no tempo, mas também no espaço. Se observarmos os diversos continentes encontraremos costumes que nos parecerão, à luz dos nossos olhos, curiosos e talvez desprezíveis. Assim como os povos falam outras línguas, expressam de formas diferenciadas os seus valores culturais (THOMAZ, 1995).

metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O acompanhamento ficará a cargo de um comitê composto por representantes do Ministério da Educação, da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e da Fundação Nacional do Índio (Funai), com a participação de representantes de outros órgãos e entidades e da sociedade civil. <http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html>

No interior da sociedade brasileira, por exemplo, falamos a mesma língua, porém com acentuada diferença se comparar como ela se apresenta no campo e meio rural. Há diferença entre o vocabulário e o sotaque, o que às vezes dificulta a comunicação entre o homem rural e o urbano. Noções de tempo e espaço também são outros diferenciais: o sertanejo com espaços marcantes de paisagem e natureza e a pessoa urbana com horizonte voltado para arranha-céus e viadutos. Na área rural, a relação com o tempo se dá pelos períodos de plantio, de colheita ou procriação de animais, durante as estações ou períodos de seca e chuva. O homem cria outro calendário no campo: festejos pela colheita ou chegada das chuvas após longo período de estiagem. São construídos espaços e carregando-os de significados (Ibid, 1995).

A cidade, por sua vez, não se constitui um lugar da homogeneidade cultural. O meio urbano é marcado pelo encontro – e pelo conflito – diferentes grupos. As diferenças são frutos das desigualdades sociais, porém observam-se mais desigualdades do que divisões de classes. A religião poderia ser um exemplo: uma pessoa ligada ao terreiro de candomblé terá um estilo de vida e uma visão de mundo que vida marcada pela sua crença, e será totalmente diferente daquele ligado à Igreja evangélica.

Portanto, Thomaz (1995) define que a cultura se refere à capacidade que os seres humanos têm de dar significado às suas ações e ao mundo que a rodeia. A cultura é compartilhada pelos indivíduos de um determinado grupo, não se referindo a um fenômeno individual. Cada grupo de seres humanos, em épocas e lugares dá diferentes significados a coisas e passagens da vida aparentemente semelhantes.

A reação de alteridade faz parte da própria natureza da sociedade e em diferentes épocas estas reagiram de formas específicas diante do contato com uma cultura diferente à sua. Este estranhamento é chamado de etnocentrismo.

Por exemplo, todas as culturas definem que homens e mulheres devem levar as vestimentas. Muitas vezes a cultura ocidental se negou a ver nas pinturas, adornos e adereços dos indígenas os correspondentes às nossas roupas, e criou-se a ideia de que o índio andaria pelado, o que significava que “estaria errado”. Outro exemplo é que se vê com naturalidade as mulheres - hoje também o homens - a furarem as orelhas e usarem brincos. Ninguém vê com um ato de barbárie. O uso de botoques em vários grupos indígenas não foi apreciado da mesma forma, ou seja, os seus enfeites nasais e labiais não eram considerados bonitos. Da mesma forma causou estranheza os brincos que as indianas usam no nariz: “não é o lugar certo”.

Segundo Thomas (1995) o etnocentrismo consiste, pois em “julgar” como “certo” ou “errado”, “feio” ou “bonito”, “normal” ou “anormal” os comportamentos e formas de ver o mundo dos outros povos a partir dos próprios padrões culturais. Portanto, o etnocentrismo pode desqualificar qualquer manifestação, inclusive na própria negação da humanidade. Por exemplo, quando os europeus chegaram ao continente americano e diante da diversidade cultural se questionavam se os “novos habitantes” tinham alma ou não;

“a humanidade cessa nas fronteiras da tribo, do grupo linguístico, às vezes mesmo da ladeia; a tal ponto que um grande número de populações ditas como primitivas se autodesignam com um nome que significa ‘os homens’ (ou às vezes – digamo-lo com mais discrição? – os ‘bons’ os ‘excelentes’, os ‘completos’), implicando assim que as outras tribos, grupos ou aldeias não participam das virtudes ou mesmo da natureza humana, mas são, quando muito, compostos de ‘maus’, ‘malvados’, ‘macacos da terra’ ou ‘ovos de piolho’. Chegam frequentemente a privar o estrangeiro deste último grau de realidade, fazendo dele um ‘fantasma’ ou uma ‘aparição’ (Lévi-Strauss, 1989: 334 appud)”.

A nossa sociedade tem outras atitudes etnocêntricas, por exemplo, a intolerância religiosa. O sacrifício de animais no candomblé e em outras religiões afro-brasileiras têm sido consideradas como barbárie por aqueles praticantes de outros credos. Trata-se de uma forma específica do homem em contato com o divino, com os desuses – neste caso os orixás - e cada um com sacrifícios específicos.

Outras religiões pregam outras formas de contato com o divino, a partir de seus próprios preceitos, e condenam os sacrifícios. Consideram como “errado”, uma feitiçaria.

Enfim, o etnocentrismo se aproxima do preconceito. No interior da nossa sociedade existem práticas que sofrem um profundo preconceito de grupos hegemônicos, por exemplo, as práticas religiosas afro-brasileiras. Esse tipo de preconceito está arraigado na nossa sociedade por estarem associados a um grupo tradicionalmente estigmatizado, os negros (THOMAZ, 1995).

Após o processo de abolição, o coletivo de afro-brasileiros se conformou como um dos contingentes mais desfavorecidos na sociedade. Suas expressões cultura, como o samba, o candomblé, a capoeira, foram proibidas e perseguidas pela polícia durante décadas. Essas mesmas práticas, no seu interior e de forma mais complexa, transformaram algumas dessas expressões culturais e passou a ser considerada como “símbolo nacional”, como é o caso do samba: de “música de negros” passou a ser música nacional.

O mesmo não ocorreu com o candomblé: por um lado há um grupo que o considera uma “dança folclórica”, negando-lhe o seu conteúdo religioso; por outro, há aqueles que o consideram como uma “prática bárbara”. Em ambos os casos lhes é negado o caráter religioso e os exclui do reconhecimento em relação a outras crenças e religiões. Há que se reconhecer que os grupos afro-brasileiros possuem um código – que se expressa através da sua religião –, desconhecidos por outros setores da população, mas que devem ser olhados com respeito e merecem ser compreendidos (Ibid, 1995).

Outros coletivos sofrem um profundo preconceito na sociedade contemporânea: as questões de gênero, raça ou orientação sexual.

O preconceito e a violência contra a mulher é emblemático. Coletivo que historicamente sofre uma situação de desigualdades, com sua entrada progressiva no mundo do trabalho e o acesso a ambientes antes considerados “masculinos”, inclusive a predominância feminina em algumas profissões liberais, fez do movimento feminista um dos mais vigorosos nas últimas décadas, em todos os países.

Este processo veio acompanhado de ampla discussão sobre os papéis tradicionalmente atribuídos a mulheres – como é o caso da reprodução, cuidado dos filhos e afazeres domésticos – e uma organização política das mulheres na luta de condições igualitárias e contra preconceitos.

Não obstante, há muito ainda que lutar contra o preconceito contra as mulheres numa sociedade patriarcal, pois continuam sendo vítimas de salários menores que o dos homens e há muitos casos de violência sexual, especialmente de grupos mais vulneráveis, dentre eles os indígenas e as comunidades tradicionais.

Para tanto, é preciso banir da sociedade qualquer forma de discriminação racial ou étnico-racial, ou seja, toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada (Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010, art. 1º, III).

4.1.2.4. Violência Sexual em Números: Perfil Gênero, Raça e Etnia

Como vimos anteriormente, persiste na sociedade brasileira a desigualdade de gênero e raça/etnia, que vitimiza especialmente as crianças e adolescentes destes coletivos. Portanto, passaremos a apresentar alguns dados sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes com recorte em gênero, raça/etnia.

Desta forma, ao analisar os indicadores pelo perfil das vítimas (sexo), os registros de denúncias de violações do Disque 100 (Quadro 8), demonstram que sexo feminino mantém o índice superior em relação ao sexo masculino em todo o período de 2011 a 2015 (até junho). Importante esclarecer que há um percentual de 15% sem uma definição, pois o denunciante muitas vezes não informa todos os dados da vítima.

Esse quadro evidencia o que já foi destacado que a violência de gênero é uma das mais graves numa sociedade com fortes raízes culturais patriarcais e machistas. Aliados a isso, há um conjunto de violência (estrutural, intrafamiliar etc.) que colocam as crianças e adolescentes em risco social e vulneráveis às violações de direitos.

Quadro 8 - Disque 100 - Período de 2011 a 2015 - Criança e Adolescente - Perfil das Vítimas - Sexo

Disque 100 - Período de 2011 a a 2015 - Criança e Adolescente - Perfil das Vítimas - Sexo										
Sexo	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Feminino	76403	54,63%	108373	49,58%	99894	47,63%	70674	46,54%	58995	45,04%
Masculino	55498	39,68%	83437	38,17%	80726	38,49%	58220	38,34%	50649	38,67%
Não Informado	7957	5,69%	26783	12,25%	29090	13,87%	22960	15,12%	21335	16,29%
Total	139858		218593		209710		151854		130979	

Considerando a cor/raça (Quadro 9) verifica-se na série de 2011 a 2015 a média das denúncias de violações em crianças pardas e pretas é de 37% em relação ao total, contra uma média de 30% na população branca.

Este cenário traduz que crianças e adolescentes já são vitimizadas na sua maioria por serem do sexo feminino e sua condição é agravada pela discriminação étnico-racial.

Esse processo traz no seu interior situações de vulnerabilidades sociais e econômicas que agravam a exclusão social, colocando as crianças e adolescentes pardas, pretas, indígenas, enfim, os grupos e minorias raciais muito mais suscetíveis às violências em geral.

Quadro 9- Disque 100 - Período de 2011 a 2015 - Criança e Adolescente -Perfil das Vítimas - Cor/Raça

Disque 100 - Período de 2011 a 2015 - Criança e Adolescente -Perfil das Vítimas - Cor/Raça										
Cor / Raça	2011	%	2012		2013	%	2014	%	2015	%
Não informado	32020	22,89%	88669	40,56%	80187	38,24%	56634	37,30%	28532	40,67%
Parda	51125	36,55%	65886	30,14%	65016	31,00%	45973	30,27%	19946	28,43%
Branca	42676	30,51%	49560	22,67%	50890	24,27%	39493	26,01%	17374	24,76%
Preta	13116	9,38%	13549	6,20%	12690	6,05%	9076	5,98%	3986	5,68%
Amarela	513	0,38%	603	0,28%	584	0,28%	439	0,29%	198	0,28%
Indígena	408	0,29%	326	0,15%	343	0,16%	239	0,15%	124	0,18%
Total	139858	100,00%	218593	100,00%	209710	100,00%	151854	100,00%	70160	100,00%

No Mapa da Violência de Criança e Adolescente (2012), ao se considerar apenas o atendimento por violência sexual de crianças e adolescentes notificados no Sinam, em 2012 (total de 10.425), constatou-se que a grande maioria é do sexo feminino com 83,2%. Com poucas oscilações entre as faixas etárias, verificou-se que entre os 15 e os 19 anos os índices femininos atingem sua máxima expressão: 93,8%. As maiores incidências são: a) estupro (com 59%), na faixa de 10 a 14 anos de idade; b) assédio sexual (19,2%), também na faixa de 10 a 14 anos e, em segundo lugar, na faixa de 5 a 9 a nos de idade; e c) atentado violento ao pudor (15,1%) na faixa dos 5 aos 9 anos, mas também dos 10 aos 14 anos de idade.

Outros indicadores recentes (Mapa da Violência 2015-Homicídios de Mulheres) revelam que do total de atendimentos do SUS do sexo feminino (198.036), a maior incidência está na violência física com 48,7% dos atendimentos, com especial incidência nas etapas jovem e adulta da vida da mulher. Em segundo lugar, a violência psicológica, presente em 23,0% dos atendimentos em todas as etapas, principalmente da jovem em diante. Em terceiro lugar, a violência sexual, objeto de 11,9% dos atendimentos (23.630), com maior incidência entre as crianças até 11 anos de idade (29,0% dos atendimentos) e as adolescentes (24,3%). Destaque entre as crianças, a negligência/abandono por parte dos pais ou responsáveis é registrada em 28,3% dos atendimentos nessa faixa.

A violência letal, com recorte em gênero e raça/etnia, é alarmante. As taxas de homicídio de brancas caem na década analisada (2003 a 2013): de 3,6 para 3,2 por 100 mil, queda de 11,9%; enquanto as taxas entre as mulheres e meninas negras crescem de 4,5 para 5,4 por 100 mil, aumento de 19,5%. Com isso, a vitimização de negras, que era de 22,9% em 2003, cresce para 66,7% em 2013. Isto significa que: – Em 2013 morrem assassinadas, proporcionalmente ao tamanho das respectivas populações, 66,7% mais meninas e mulheres negras do que brancas. – Houve, nessa década, um aumento de 190,9% na vitimização de negras (WAISELFSZ, 2015).

Enfim, esses dados indicam que é preocupante o quadro de violência sexual contra crianças e adolescentes. Há uma certa naturalização da violência e culpabilização da vítima, notadamente nos grupos socialmente mais vulneráveis que demandam proteção específica, como mulheres, crianças e adolescentes, negros, indígenas, povos ciganos dentre outros.

Os mecanismos dessa culpabilização são variados: a estuproada foi quem provocou ou ela se vestia como uma “vadia”; o adolescente vira marginal, delinquente, drogado, traficante; aceitabilidade de castigos físicos ou punições morais com função “disciplinadora” por parte das famílias ou instituições, etc. A existência de leis ou mecanismos específicos de proteção: estatutos da criança e do adolescente, Lei Maria da Penha, Estatuto da Igualdade Racial, ações afirmativas, etc. indicam claramente as desigualdades e a vulnerabilidade existentes, inclusive por aquelas pessoas e instituições que teriam a obrigação e responsabilidade de protegê-los. Mas determinada dose de violência, que varia de acordo com a época, ou grupo social e o local, ainda persiste sem uma ação mais efetiva.

O Brasil é considerado um país com uma enorme miscigenação de etnias e raças, como os indígenas, brancos, negros, orientais etc. Na próxima sessão será possível conhecer um pouco sobre as características dos povos indígenas e comunidades tradicionais brasileiras.

4.1.3. Povos e Comunidades Tradicionais

Povos e comunidades tradicionais foram definidas pelo Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)²⁹, como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (Decreto 6040/2007, Inciso I, do artigo 3º).

Para a implementação dessa política foi criada Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT (Decreto de 13 de julho de 2006), de forma que as ações e atividades voltadas para o alcance dos seus objetivos ocorram de forma intersetorial e integrada. A comissão é composta por representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e representantes de organizações não-governamentais e é presidida

²⁹ A Política é uma ação do Governo Federal que busca promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

pelo representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Dentre os membros da sociedade civil estão representantes dos povos faxinalenses, povos de cultura cigana, povos indígenas, quilombolas, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco-de-babaçu, povos de terreiro, comunidades tradicionais pantaneiras, pescadores, caiçaras, extrativistas, pomeranos, retireiros do araguaia e comunidades de fundo de pasto. O Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável/Departamento de Extrativismo, exerce a função de Secretária-Executiva da CNPCT.

As políticas da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) da Presidência da República,³⁰ se constituem num marco legal que garante o direito e reconhece a diversidade dos povos e comunidades tradicionais para além dos povos indígenas e das comunidades quilombolas.

Assim, são considerados povos e comunidades tradicionais do Brasil os quilombolas, ciganos, religiões de matriz africana, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pescadores artesanais, marisqueiras, ribeirinhos, varjeiros, caiçaras, praieiros, sertanejos, jangadeiros, ciganos, açorianos, campeiros, varzanteiros, pantaneiros, caatingueiros, entre outros.

Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), as comunidades tradicionais constituem aproximadamente 5 milhões de brasileiros e ocupam $\frac{1}{4}$ do território nacional. Por seus processos históricos e condições específicas de pobreza e desigualdade, acabaram vivendo em isolamento geográfico e/ou cultural, tendo pouco acesso às políticas públicas de cunho universal, o que lhes colocou em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, além de serem alvos de discriminação racial, étnica e religiosa.

A SEPPIR, por meio da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais (SECOMT), é responsável pela execução da Política voltada a alguns grupos deste segmento: povos e comunidades tradicionais de matriz africana, quilombolas e ciganos.

No que diz respeito aos povos indígenas, a Fundação Nacional do Índio-FUNAI (criada pela Lei nº 5.371/1967), vinculada ao Ministério da Justiça, é a

³⁰ A partir de outubro de 2015 a Presidência da República realizou uma reestruturação administrativa do Governo Federal e criou o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (unindo as secretarias de Direitos Humanos; de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para Mulheres). O decreto da criação do ministério ainda aguarda aprovação pelo Congresso brasileiro, tendo sido executada por decreto presidencial apenas a nomeação e exoneração dos nomes do ministro e secretários remanejados.

coordenadora e principal executora da política indigenista do Governo Federal. Sua missão institucional é proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil. Compete também ao órgão estabelecer a articulação interinstitucional voltada à garantia do acesso diferenciado aos direitos sociais e de cidadania aos povos indígenas, por meio do monitoramento das políticas voltadas à seguridade social e educação escolar indígena, bem como promover o fomento e apoio aos processos educativos comunitários tradicionais e de participação e controle social.

Portanto, a seguir, será apresentada uma síntese das ações empreendidas para o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, notadamente os povos indígenas, matriz africana, quilombolas e ciganos.

4.1.3.1. Povos Indígenas

O processo de colonização do Brasil pelos portugueses resultou na reorganização das terras que eram ocupadas pelos povos indígenas e implicou na extinção muitas sociedades indígenas que ali viviam, em razão de conflitos, da disseminação das doenças trazidas pelos europeus, e da adoção de táticas de “assimilação” dos índios à nova sociedade implantada.

Como resultado desse processo os povos indígenas sobreviventes sofreram os efeitos do etnocentrismo e do preconceito, ao longo de séculos, resultando numa profunda exclusão social.

A Constituição de 1988 rompe com a tradição secular ao reconhecer aos índios o direito de manter a sua própria cultura. Há o abandono da perspectiva “assimilacionista” que entendia os índios como categoria transitória, fadada ao desaparecimento, a serem incorporados à comunhão nacional, conforme preconizava outras Constituições e o Estatuto do Índio.³¹

A Constituição de 1988 assegurou-se aos povos indígenas o respeito à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Pela primeira vez, reconhece-se aos índios no Brasil o direito à diferença, conforme artigo 231:

“São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.”

31 “Estatuto do índio” é o nome como ficou conhecida a lei 6.001, promulgada em 1973. Ela dispõe sobre as relações do Estado e da sociedade brasileira com os índios. Em linhas gerais, o Estatuto seguiu um princípio estabelecido pelo velho código civil (de 1916): de que os índios, sendo “relativamente incapazes”, deveriam ser tutelados por um órgão indigenista estatal (de 1910 a 1967, o Serviço de Proteção ao Índio-SPI; atualmente, a Fundação Nacional do Índio-FUNAI) até que estivessem “integrados à comunhão nacional”, ou seja, à sociedade brasileira.

A Constituição também assegurou aos povos indígenas a utilização das suas línguas e processos próprios de aprendizagem no ensino básico (artigo 210, § 2º), inaugurando, assim, um novo tempo para as ações relativas à educação escolar indígena. Além disso, a Constituição permitiu que os índios, suas comunidades e organizações, como qualquer pessoa física ou jurídica no Brasil, tenham legitimidade para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses.

Embora os povos indígenas estejam lutando por seus direitos há centenas de anos, somente nos últimos 25 anos, a partir de pressões dos movimentos sociais no plano nacional e internacional, os direitos desses povos estão sendo, gradualmente, reconhecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)³² e pelas Nações Unidas³³. Em muitos países já há dispositivos legais nacionais e constitucionais que reconhecem seus direitos à terra e à sua própria cultura. Em outras partes do mundo, há situações de etnocídio³⁴ cultural, invasões territoriais, discriminação racial.

Os povos indígenas do mundo tem demandado de forma crescente o reconhecimento de seu direito fundamental à autodeterminação como único modo de responder as ameaças que eles enfrentam. Isso significa reconhecimento e respeito pelos direitos territoriais e culturais, permitindo que eles assumam seu próprio destino.

Os povos indígenas contemporâneos estão espalhados por todo território brasileiro e a maioria vive em terras coletivas, declaradas pelo Governo Federal para usufruto exclusivo.³⁵

32 A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre Povos Indígenas e Tribais em Estados Independentes, apresenta importantes avanços no reconhecimento dos direitos indígenas coletivos, com significativos aspectos de direitos econômicos, sociais e culturais. A Convenção nº 169 é, atualmente, o instrumento internacional mais atualizado e abrangente em respeito às condições de vida e trabalho dos indígenas e, sendo um tratado internacional ratificado pelo Estado tem caráter vinculante. No Brasil, o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 34/93, que sancionou o texto da Convenção 169, foi aprovado no dia 19 de junho de 2002.

33 A resistência dos povos indígenas na reivindicação de seus direitos no âmbito internacional chegou a bom termo no dia 13 de setembro de 2007, em Nova Iorque, onde a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas.

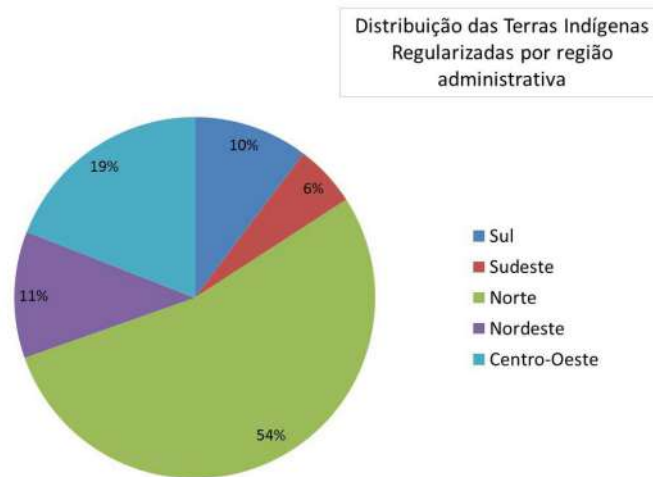
Menciona-se também a Convenção da ONU sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1966), e a Declaração Universal de Direitos Humanos (1945).

34 Ato de destruir qualquer traço remanescente de uma cultura, seja material, como símbolos ou obras artísticas que possuem representação cultural, seja imaterial, como uma língua ou uma crença religiosa, é denominado etnocídio ou genocídio cultural. O etnocídio, no entanto, não precisa ser necessariamente planejado para que ocorra, já que o processo de aculturação vivido por um povo sob o domínio de outro pode enfraquecer costumes e crenças “originários” daquela população. <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/sociologia/genocidio-etnocidio.htm>

35 A Funai disponibiliza na sua página web uma ferramenta para consultar sobre o processo de regularização das terras indígenas nos estados federados: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Com essa ferramenta é possível visualizar em que estado e municípios estão os territórios indígenas e as etnias.

Atualmente existem 462 terras indígenas regularizadas que representam cerca de 12,2% do território nacional, com concentração na Amazônia Legal. Tal concentração na região norte é resultado do processo de reconhecimento dessas terras indígenas, iniciadas pela Funai, durante a década de 1980, no âmbito da política de integração nacional e consolidação da fronteira econômica do Norte e Noroeste do País (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Brasil - Distribuição das Terras Indígenas Regularizadas, por região administrativa



Fonte: Funai

Não obstante, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam são de natureza originária. Isso significa que são anteriores à formação do próprio Estado, existindo independentemente de qualquer reconhecimento oficial.

O texto em vigor eleva também à categoria constitucional o próprio conceito de Terras Indígenas, que assim se define, no parágrafo 1º. de seu artigo 231:

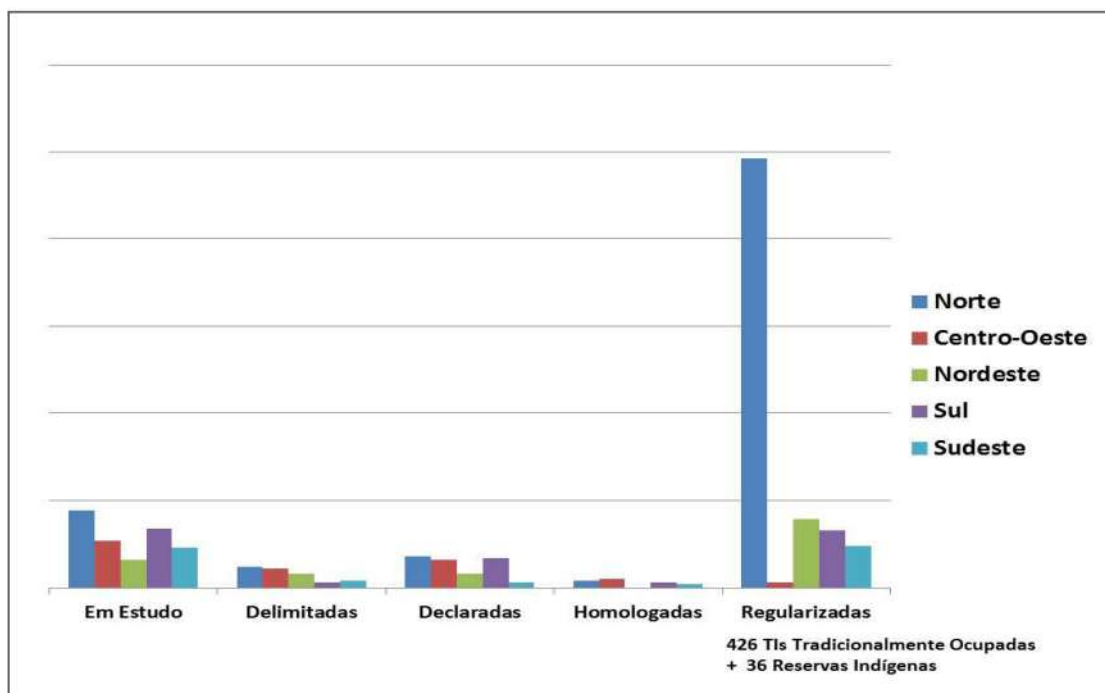
“São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.”

A lentidão no processo de identificação e titulação das terras traz consequências muito negativas para estas comunidades que, sem acesso às terras que têm direito, não podem garantir a lavoura para sua sobrevivência e sustento. A insegurança jurídica sobre suas terras também apresenta riscos provenientes do conflito agrário a que ficam expostos. Fazendeiros que querem tomar à força sua terra e,

assim, ameaçam, atacam e até matam.

Segundo a FUNAI há um alto contingente populacional de povos indígenas vivendo, em muitos casos, em áreas diminutas ou sem terras demarcadas, nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, além do estado do Mato Grosso do Sul. Por isso se verifica a maior ocorrência de conflitos fundiários e disputas pela terra. O Gráfico 6 apresenta a situação fundiária dos territórios indígenas.

Gráfico 6 – Brasil – Situação Fundiária das Terras Indígenas

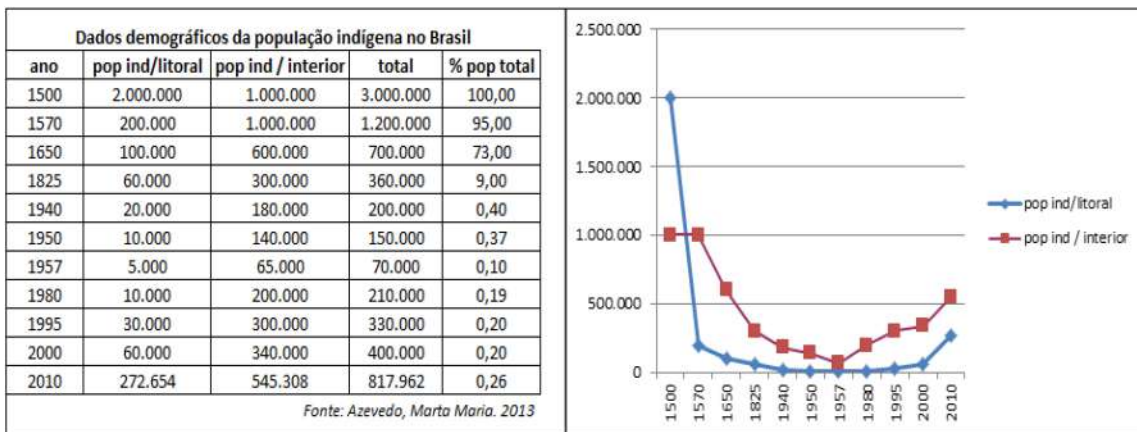


Fonte: Funai

Somente a partir de 1991, o IBGE incluiu os indígenas no censo demográfico nacional e em 2000 totalizava 734 mil pessoas. Houve um acentuado crescimento dos povos indígenas e o Censo do IBGE de 2010 registrava 817.963 indígenas, dos quais 502.783 vivem na zona rural e 315.180 habitam as zonas urbanas brasileiras. Essa população representa 305 diferentes etnias. Foram registradas no país 274 línguas indígenas³⁶ (Gráfico 7).

36 Dados disponíveis no site da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (www.funai.gov.br)

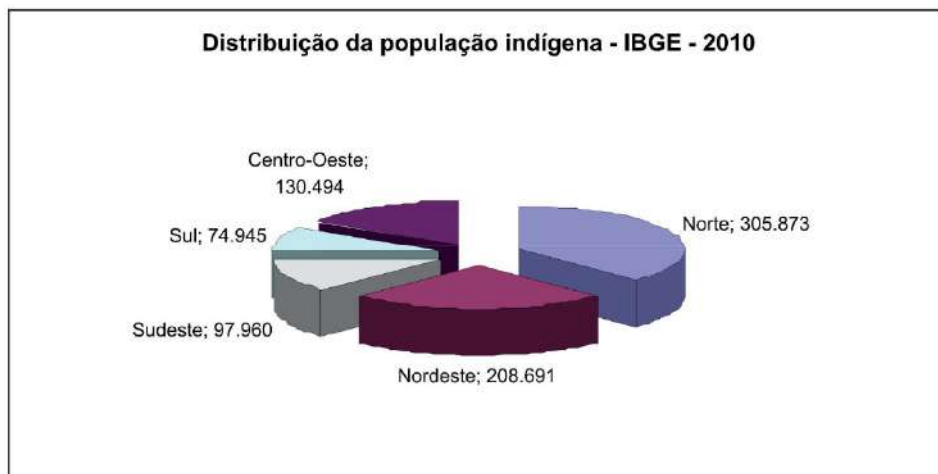
Gráfico 7 - Dados Demográficos da População Indígena no Brasil - 1500 a 2010



Fonte: Funai.

Os Povos Indígenas estão presentes nas cinco regiões do Brasil, sendo que a região Norte é aquela que concentra o maior número de indivíduos, 305.873 mil, sendo aproximadamente 37,4% do total (Gráfico 8).

Gráfico 8 - Brasil - Distribuição da População Indígena, por região, 2010



Para além das complexas questões fundiárias que precisam de uma solução definitiva, é preciso olhar sobre os fatores culturais e práticas tradicionais dos povos indígenas e como eles interagem no território.

A organização social dos povos indígenas tem suas especificidades, mas geralmente a sua composição familiar segue uma tendência nuclear extensa e ligada por relações de parentesco.

As mulheres são responsáveis pelos cuidados com os filhos até a idade da iniciação para os meninos e de modo permanente para as meninas, pelos afazeres domésticos, como cozinhar, colher produtos da roça. Em muitos povos também

são responsáveis pela produção de artesanatos (pinturas, tecelagem, cerâmica etc.) que se tornaram uma importante renda familiar. No plano espiritual, elas são as responsáveis pela pintura e ornamentação das crianças, das moças e dos homens para os rituais do grupo, assim como no preparo dos alimentos e bebidas utilizados na festa (dentre elas a de iniciação dos meninos).

Aos homens cabem a defesa do território, a abertura das roças, as pescarias familiares ou coletivas, as construções das casas de moradia, as discussões políticas do grupo (Casa Grande ou Praça dos Homens e outras denominações) e a condução das principais atividades rituais.

O ciclo de vida e o desenvolvimento da sexualidade nos povos indígenas é bem peculiar. As informações relatadas sobre alguns povos indígenas e apresentados no presente documento foram extraídos do Portal Povos Indígenas no Brasil, mantido pelo Instituto Socioambiental (ISA)³⁷. São algumas etnias escolhidas aleatoriamente para ilustrar a complexidade e diversidade cultural desses povos:

- a) No povo Karajá o homem é tido como o responsável pela fecundação, sendo necessário copular várias vezes para, de forma gradual, formar a criança no ventre da mãe, considerada apenas como receptora. Na infância, a criança fica a maior parte do tempo com a mãe e avós. Entretanto, a diferença entre os gêneros ganha maior proporção quando o menino chega à idade de 07 a 08 anos e tem o lábio inferior perfurado com osso de guariba. Depois, ao alcançar a faixa entre 10 a 12 anos de idade, o menino passa por uma grande festa de iniciação masculina denominada Hetohoky ou Casa Grande. Na primeira menstruação, a moça passa a ser vigiada pela avó materna, ficando isolada. O casamento ideal é aquele arranjado pelas avós dos nubentes, preferencialmente da mesma aldeia, quando os jovens estão aptos a ter relações sexuais. Os Karajá preferem a monogamia e o divórcio é censurado pelo grupo. Se a infidelidade do homem casado se torna pública, os parentes masculinos da mulher abandonada castigam severamente o infrator perante toda a aldeia. O homem, uma vez casado, passa a morar na casa da mãe da esposa, seguindo a regra matrilocal³⁸. Quando a família se torna numerosa, o casal faz uma casa própria, mas anexa àquela de onde saiu,

37 Portal Povos Indígenas no Brasil, mantido pelo Instituto Socioambiental (ISA), traz inúmeras informações sobre os povos indígenas, compiladas e sistematizadas a partir de estudos de antropólogos, pesquisadores, indigenistas, missionários, jornalistas etc. Disponível em <http://pib.socioambiental.org/pt/c/quadro-geral>

38 Diz-se do tipo de casamento em que o marido é obrigado a morar com a família da esposa. É um termo usado na antropologia social para se referir a um sistema de pós - coabitação conjugal em que um casal vivendo perto da parte matrilinear da família, ou seja, com a mãe da esposa e ancestrais matrilineares (também conhecido como residência matrilocal).

caracterizando espacialmente a família extensa.

- b) No Povo Araweté, os moradores de uma casa formam uma família conjugal: um casal e seus filhos até 10-12 anos. Nessa idade, os meninos constroem pequenas casinhas iguais às dos pais, próximo a estas, e ali dormem sozinhos, embora continuem a usar o fogo de cozinha familiar. As meninas dormem na casa dos pais até a puberdade, quando então devem deixá-la e casar. A crença é que os pais de uma menina morreriam se ela menstruasse em sua casa natal. Os meninos, a partir dos 12 anos, iniciam uma longa série de casamentos tentativos com meninas de sua idade ou pouco mais velhas³⁹. Até os 15 anos, mais ou menos, relutam muito em casar, só o fazendo quando não há um adulto disponível que possa tirar da casa dos pais uma menina em idade de menstruar. As meninas então se mudam para as casinhas dos rapazes⁴⁰. Esses ensaios de casamento não duram, em geral, mais que algumas poucas semanas. A partir dos quinze anos, os homens são classificados como “*pira’i oho*” (filho grande de gente), termo que segue descrevendo todos os homens que ainda não têm filhos casados. O segmento mais jovem dessa categoria é turbulento e empreendedor; dele saem numerosos “*tenotã mō*”⁴¹ de caçadas e expedições de guerra. O segmento mais velho da categoria abriga vários pajés. Entre os 15 e 20 anos, os homens comprometem-se em casamentos mais sérios, mas não menos instáveis que o dos meninos. Raros são aqueles que não tiveram pelo menos cinco esposas nessa fase. Eles se casam com moças de sua idade e com mulheres bem mais velhas. As meninas do povo Araweté, entre os 07 e 11 anos são chamadas de “*kãñi na’i oho*” (mulher-criança). Muitas delas são entregues a um velho ou deficiente físico que não consegue arrumar esposa adulta⁴². Esses ‘criam’ as

39 É costume as trocas temporárias de cônjuges até a definição do casamento que ocorre mais tarde. Toda unidade social Arawete - com exceção da família conjugal com filhos pequenos - e contextual, e toda regularidade depende da possibilidade de se fazer coincidir ou ressoar o maior número de relações entre um grupo de pessoas (Viveiros de Castro, 1986).

40 As meninas não podem mais ficar na casa dos pais a partir da puberdade (sair antes da primeira menstruação). Então se mudam para a casa do novo parceiro. Estas casas são de rapazes solteiros, construídas próximas da casa dos pais, que começam a dormir sozinhos desde 10-12 anos.

41 Tenotã - Mō significa “o que segue à frente, o que começa”. Essa palavra designa o termo inicial de uma série: o primogênito de um grupo de irmãos, o pai em relação ao filho, o homem que encabeça uma fila indígena na mata, a família que primeiro sai da aldeia para uma excursão na estação chuvosa. O líder araweté é assim o que começa, não o que comanda; é o que segue na frente, não o que fica no meio. (trecho extraído do livro “Tenoã-Mō”, Oswaldo Sevá Filho (org), 2005).

42 No Povo Araweté como não se concebe a vida de uma pessoa adulta fora do estado matrimonial, dificilmente alguém fica solteiro por muito tempo: pessoas mais velhas, assim que enviúvam, costumam formar uniões com jovens que ainda não atingiram a idade de casar com alguém

meninas, iniciando-as sexualmente. Uma menina não pode menstruar pela primeira vez na casa de seus pais, ou estes morrem de uma doença mística (o *ha'iwã*) que atinge todo culpado de faltas/erros ligadas à sexualidade. Assim, precisam arranjar marido logo. Sustenta-se, por outro lado, que as mulheres só menstruam se previamente defloradas.

- c) Os índios Guarani no Brasil são divididos em três grupos: Mbyá, Kaiowá e Nandeva, dos quais o maior é o Kaiowá, que significa “povo da floresta”. Os Kaiowá e os Nandeva vivem no Mato Grosso do Sul, na fronteira com o Paraguai. A vida dos Guarani em todos os seus momentos importantes - concepção, nascimento, nomeação, iniciação, paternidade e maternidade velhice e morte - se baseia na ‘palavra-alma’ que cada pessoa recebe. O nome, ao nascer, é uma “palavra / alma” que estrutura o ser humano, a pessoa individual, inserindo-a no conjunto social de seres humanos e meio ambiente, ou seja, no mundo guarani. Os Pais das Palavras-Almas, desde seus respectivos céus, se comunicam, ordinariamente, através do sonho com aquele que será seu pai. E é a palavra sonhada que, comunicada à mulher, toma assento nela e começa a concepção do novo ser humano. A cultura guarani reconhece a necessidade das relações sexuais para a existência da gravidez, mas elas não são suficientes para assegurar a concepção. A criatura é enviada por Aqueles de Cima. “O pai a recebe em sonho, conta o sonho à mãe e esta fica grávida” (Egon Schaden, *appud*, Aspectos Fundamentais da Cultura Guarani, 1974, p. 108). É o líder religioso que deve encontrar, mediante a inspiração e as longas orações, o nome da pessoa, segundo o lugar espiritual de onde vem. O nome é parte integrante da pessoa. Os homens casam-se entre 16 e 18 anos, enquanto as mulheres podem casar-se a partir da segunda ou terceira menstruação, em geral entre 14 e 17 anos. Na primeira menstruação as meninas têm seu cabelo cortado e mantêm resguardo dentro de suas casas, onde recebem alimentos e de onde raramente saem por algumas semanas. Não há ritual específico nos casamentos, cabendo aos pais do rapaz, na pauta tradicional guarani, a iniciativa de falar com os pais da moça sobre o matrimônio. Espera-se, contudo, que os noivos estejam aptos a construir e manter casa e filhos. Após o casamento os cônjuges passam a viver na localidade do pai da mulher,

de sua faixa de idade. É assim relativamente comum ver homens de sessenta anos morando com meninas de dez anos, ou de mulheres de 50 anos com rapazolas de doze. Trata-se de arranjos sobretudo econômicos, em que o casal funciona como uma unidade de residência, de produção e consumo alimentar; mas os jogos sexuais não estão excluídos. <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/arawete/108>.

incluindo-se o esposo como apoio político e econômico de seu sogro, absorvido pelo grupo macro familiar. Contribui para a escolha do lugar de um novo casal o peso político e econômico das famílias diferentes famílias extensas, uma vez que há regras explícitas de proibição de casamento dentro do que consideram ser a mesma família, o que caracteriza regras exogâmicas, mas não há regras prescritivas sobre com quem deve se dar o casamento. Uma união ilícita – incesto – tem implicações no campo místico, pois causa Mbora'u (mau agouro). No mesmo sentido, os Guarani Kaiowa referem-se à poligamia, insistindo na sua proibição, diferentemente dos Nandeva, onde se verifica maior incidência de homens casados com mais de uma mulher. Vivem em grupos familiares e cada grupo tem sua terra, chamada de tekohá, que se refere ao espaço integral ocupado pelos recursos naturais: terra, rios, floresta e hortas que são fundamentais para a manutenção de seu estilo de vida. Por isso a terra é ponto de referência vital para os Guarani, não somente em sua dimensão física, mas também mística, estruturando toda a sociedade Guarani ao redor da tekohá. (AZEVEDO, et al., 2008, p. 11). Os Guarani não precisam de uma terra qualquer; eles precisam da terra onde seus ancestrais criaram a base para a construção da 'Terra sem Males'⁴³. O ideal da 'terra sem males' é presença constante na cultura dos índios Guarani, que buscam um lugar, anunciado por seus ancestrais, onde as pessoas vivam livres de dor e sofrimento. Ao longo dos séculos, os Guarani percorreram vastas distâncias em busca da 'terra sem males'. Um cronista do século 16 registrou que os Guarani possuem o 'constante desejo de buscar novas terras, nas quais eles imaginam que vão encontrar a imortalidade e a facilidade perpétua'.

Neste contexto, observa-se que casamento entre índios varia muito de tribo para tribo. Entretanto, ao analisar o ciclo de vida de algumas dessas etnias e outras destacam-se dois pontos cruciais: as mulheres indígenas exercem o papel fundamentalmente para reprodução e cuidado com os filhos, além de afazeres domésticos; e as crianças passam direto para a fase adulta, não existindo a concepção e o entendimento da adolescência.

O Estado brasileiro estabelece que criança é até 12 anos e o adolescente vai até 18 anos incompletos. Na concepção indígena, na maioria dos povos, só tem a fase da criança e varia de idade também.

43 Dados extraídos do Portal da ONG Survival Internacional é um movimento global pelos direitos dos povos indígenas. Fundada em 1969 e mantém escritórios em Amsterdã, Berlim, Londres, Madrid, Milão, Paris e São Francisco. <http://www.survivalinternational.org/pt>

Reconhecendo essa diversidade, em junho de 2003, uma resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) definiu com mais clareza como esses órgãos devem agir em caso de violação de direitos da criança indígena. Fica valendo o que diz o Estatuto da Criança e do Adolescente, **desde que as diferenças socioculturais da comunidade indígena sejam respeitadas** (Resolução 91):

“Art. 1º Firmar o entendimento esposado pela Assembléia Ordinária do CONANDA, realizada nos dias 14 e 15 de maio de 2003, no sentido de que se aplicam à família, à comunidade, à sociedade, e especialmente à criança e ao adolescente indígenas as disposições constantes da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, observadas as peculiaridades sócio-culturais das comunidades indígenas.”

É importante lembrar que as crianças e adolescentes indígenas têm necessidades diferenciadas em relação às demais crianças. Nas comunidades indígenas elas são muito importantes, pois representam as futuras gerações e a garantia de preservação da cultura de seus povos.

Em 2010, foi criada a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai)⁴⁴, no âmbito do Ministério da Saúde, com o objetivo de cuidar das políticas de atenção aos povos indígenas. A Sesai é responsável por coordenar a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. Para tanto, foram instituídos 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), descentralizado estrategicamente por critérios territoriais e não, necessariamente, por estados, tendo como base a ocupação geográfica das comunidades indígenas. Além dos DSEIs, a estrutura de atendimento conta com postos de saúde, com os Polos base e as Casas de Saúde Indígena (Casais).

Esse aparato estatal tem por finalidade assistir a população total de indígenas no Brasil que é de 817.963 pessoas, o que representa 0,42% da população brasileira (IBGE, 2010). Desse total, 502.783, ou seja, 61,46% vivem em aldeias e 315.180, ou seja, 38,54%, em cidades. Representam 305 etnias, com 274 línguas indígenas faladas.

Em 2014 foram registrados 1.565 óbitos indígenas nos sistemas de informação da SESAI, a saber: 562 óbitos de crianças menores de 1 ano, 784 óbitos de crianças até

44 Com a criação da Sesai o ministério passa a gerenciar diretamente a atenção à saúde dos indígenas, levando em conta aspectos culturais, étnicos e epidemiológicos dos 225 povos que vivem no País. Antes, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) era responsável tanto pelas ações de saúde como pela aquisição de insumos, apoio logístico, licitações e contratos. A Funai, na qualidade de órgão indigenista do Estado brasileiro, atua de forma integrada e articulada com a Sesai.

7 anos e 219 óbitos de mulheres em idade fértil-MIF (entre 10 e 49 anos de idade). Cerca de 70% desses casos de óbitos tiveram suas causas investigadas (Quadro 10 (Quanto ao local de ocorrência, 52,36% de todos os óbitos registrados ocorreram em ambiente hospitalar e 35,04% na aldeia de residência do indígena (Sesai, 2015).

Quadro 10 – Quantidade de Óbitos Investigados nos Exercício de 2013 e 2014 por Faixa

Quantidade de Óbitos Investigados nos Exercício de 2013 e 2014 por Faixa				
Etária Faixa Etária	Óbitos Registrados 2013	Óbitos Investigados 2013 (%)	Óbitos Registrados 2014	Óbitos Investigados 2014 (%)
Menores de 1 ano	692	391 (56,5%)	562	407 (72,4%)
Menores de 7 anos	922	514 (55,7%)	784	560 (71,4%)
Mulheres em idade fértil	201	101 (50,2%)	219	159 (72,6%)

Fonte: CGMASI/DGESI/SESAI - Dados extraídos em 13/04/2015 Obs: Dados sujeitos a qualificação

A contratação de profissionais do sexo feminino que realizam exames de prevenção do câncer do colo do útero e de equipamentos como mesas ginecológicas colaborou para a adesão das mulheres indígenas. Muitas etnias dificultam as ações por vergonha ou por não aceitação dos procedimentos quando realizados por profissionais do sexo masculino. Os fatores socioculturais ainda dificultam as ações de prevenção e muitas populações ainda são culturalmente resistentes à realização dos exames.

A cobertura de acompanhamento do estado nutricional de crianças no exercício de 2013 foi de 61,9% (55.568) e exercício de 2014 foi de 67,9% (62.490), demonstrando assim, um aumento de 6% no percentual de acompanhamento de crianças menores de 5 anos (Sesai, 2015)

Segundo a Sesai (2015) o estado nutricional das crianças dessa faixa etária, em 2013, o déficit nutricional (muito baixo peso, baixo peso e risco nutricional) era de 24% (13.321), o total de crianças com peso adequado para idade atingiu 73,5% (40.780) e o risco de sobrepeso apresentado foi de 2,5% (1.391). Já em 2014 o percentual de crianças menores de 5 anos com déficit nutricional (muito baixo peso e baixo peso) foi de 8,8% (5.498), peso adequado de 89,4% (55.882) e o percentual de crianças com peso elevado atingiu 1,8% (1.110).

Com relação ao estado nutricional das gestantes, no ano de 2013, 14,1% encontrava-se com baixo peso e 29,1% com sobrepeso e obesidade, quando

comparamos a 2014, o índice de baixo peso caiu para 12,7% e sobrepeso e obesidade subiu para 30,2%. A mudança do estado nutricional ocorre principalmente pela mudança de hábitos alimentares onde os alimentos naturais e regionais estão sendo substituídos por alimentos industrializados de baixo valor nutricional (Sesai, 2015 p.67).

Ainda com relação às ações de vigilância alimentar e nutricional no exercício de 2014, destaca-se a participação na Ação de Distribuição de Alimentos (ADA)⁴⁵, que tem caráter transitório e complementar e é destinada a populações específicas que estejam em situação de insegurança alimentar (Sesai, 2015). Os beneficiários são: Crianças de 06 a 59 meses com muito baixo peso ou baixo peso; Gestantes com baixo peso; Idosos que não recebem benefícios sociais e que estejam em situação de insegurança alimentar e nutricional; Pacientes com tuberculose, HIV, hepatites virais e outros agravos à saúde comprovados; Portadores de deficiências físicas ou mentais em situação de insegurança alimentar e nutricional; Nutrízes em situação de insegurança alimentar e nutricional. Segundo a Sesai, no exercício de 2013 a ADA beneficiou aproximadamente 16.000 famílias, distribuindo 65.949 cestas, e no ano de 2014 cerca de 13.800 famílias foram beneficiadas com aproximadamente 44.300 cestas distribuídas. A diferença no quantitativo de famílias beneficiárias de um exercício para o outro está relacionado, sobretudo, ao critério de saúde já que o benefício é transitório..

Com relação ao Programa de Imunização dos Indígenas, cabe destacar em 2014 foram aplicadas 153.832 doses de vacina em 125.904 indígenas residentes, sendo 1.040 (94,2%) em aldeias e 93 (96,9%) nos polos bases pactuados pelo DCEI. Foram vacinadas nos grupos prioritários pactuados 4.569 crianças menor de 1 ano; 17.357 crianças na faixa etária entre 1 e 4 anos; 37.636 Mulheres em Idade Fértil (MIF) e 7.457 indígenas com 60 anos ou mais. Trata-se de atividade em parceria com os estados, municípios e o programa nacional de imunização para as ações do Mês da Vacinação dos Povos Indígenas (MVPI).

Importante destacar que as crianças e adolescentes indígenas são as mais vulneráveis aos desequilíbrios das condições de vida nas aldeias ou na periferia das cidades. Sofrem com a fome, a desnutrição e doenças como malária, infecções respiratórias agudas, tuberculoses, diarreias. Os altos índices de ocorrências desses males estão ligados ao contato com populações não indígenas que geralmente afetam o desenvolvimento de crianças indígenas. Em relação à taxa de mortalidade infantil indígena passou de 74,61 no ano 2000 para 43,46 em 2013. Apesar da importante redução da taxa para indígenas, esta ainda é duas vezes e meia maior

⁴⁵ A Ação de Distribuição de Alimentos (ADA) é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que repassa recursos à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) que é responsável pela aquisição dos gêneros conforme demanda dos órgãos parceiros.

que o valor da taxa nacional, indicando que os povos indígenas encontram-se em situação de maior vulnerabilidade do que a sociedade nacional.

Segundo o MS há um número significativo Óbitos por suicídio em 2013 (139) e em 2014 (106) nas comunidades indígenas. Destacam-se os índices de óbitos por suicídio nos DSEI Mato Grosso do Sul (91), Alto Rio Solimões (65), Araguaia (10), Tocantins (8) e Vale do Javar (5). Apesar de se registrarem variações anuais, estes DSEI têm demonstrado altas taxas de mortalidade por suicídio nos últimos anos, indicando a necessidade de ações de prevenção. Em 2014, para os DSEI que possuem informações sobre óbitos por suicídio, a média de idade dos óbitos para o sexo masculino foi de 22,21 e para o sexo feminino de 18,88. Entre os DSEI que já consolidaram informações sobre suicídio em 2014, alguns possuem informações mais detalhadas sobre o uso de álcool. Destes últimos, foi observado que 73% das pessoas que vieram a óbito por suicídio faziam uso frequente de bebidas alcoólicas. Entre os DSEI que possuem informações mais detalhadas sobre situação conjugal dos usuários, observa-se que 71% das pessoas que vieram a óbito em 2014 eram solteiros enquanto que 29% destes eram casados. Estas informações tem subsidiado um processo de identificação de fatores de proteção e fatores de risco para suicídio na população indígena, que fundamentaram a construção da linha de cuidado para prevenção do suicídio (Sesai, 2015, p.51-52).

“Ressalta-se que a ocorrência do suicídio entre povos indígenas tem profundas raízes socioculturais, que complexificam a abordagem desse agravo, principalmente, pela necessidade de se levar em consideração os modelos explicativos indígenas sobre o evento. Contudo, pode-se dizer que esse agravo tem relação com as mudanças provindas do contato com a sociedade envolvente, que interferem nas relações inter geracionais e nos modos de reprodução social e cultural destas comunidades” (Ibid, 2015, p.52).

Observamos também que a taxa de suicídio entre os povos indígenas é elevada, sendo sua incidência maior entre a população jovem, desta forma levando a identificar uma maior vulnerabilidade dos povos indígenas em comparação a população brasileira geral. Enquanto a taxa de suicídio nacional é 5,3/100.000 habitantes, a taxa referente aos povos indígenas é de 21,76/100.000. (Sesai, 2013).

Para o enfrentamento da alta incidência de suicídio é necessário intensificar as iniciativas de suporte psicossocial para a comunidade, sobretudo para famílias e grupos com histórico de tentativas de suicídio e abuso de álcool e drogas, com estratégias que considerem os fatores relacionados à própria organização social e cultural das populações indígenas.

A Pesquisa ENFRON (2012) identificou casos de uso de drogas ilícitas e tráfico

de indígenas nas Regiões de Fronteira (vide seção 5.4). Por exemplo, na cidade de Assis Brasil há mulheres e adolescentes indígenas - das etnias Jaminawa, Machineri, Kaxinawá, Yauanauwá e Shanenawa - que estão sendo vitimizadas pela rede do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e sustentar o vício. A pesquisa apontou ainda casos de servidão doméstica que afetam indígenas Guarani, no estado do Mato Grosso do Sul, facilidade propiciada pelo costume migratório dessa etnia.

Em linhas gerais, o tratamento da saúde dos povos indígenas é uma questão delicada. A maioria dos povos prefere suas curas espirituais tradicionais (rituais xamanísticos ou pajelança) executadas pelo pajé para invocar os espíritos com os quais os “xamãs” entram em contato, assim como para tirar a causa da doença do corpo do paciente e lhe transmitir o “remédio” que recebem, então, por meio do estado de transe (rituais terapêuticos). Esses ritos incluem danças, cantos, bebidas e comidas.

Para fomentar a qualificação continuada das Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena para atuação no contexto intercultural, está sendo elaborado um Caderno de Antropologia e Saúde Indígena, em parceria com a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e a OPAS, e abordará os seguintes temas: Terras, territórios e mudanças socioambientais; Saúde e Doença como Resultado do Contexto Histórico; Construção da pessoa, organização social e saúde; Saúde e doença.

No que diz respeito às ações educacionais, o Ministério da Educação (MEC) vem desenvolvendo várias políticas e programas destinados às crianças indígenas com vistas à garantir uma escola indígena autônoma, intercultural, bilíngue/multilíngue, específica, diferenciada e comunitária, com normas e ordenamento jurídico próprios, processos próprios de ensino-aprendizagem e pedagogias indígenas e uma formação inicial e continuada de professores específica⁴⁶. Os Territórios étnico-educacionais estão ligados a um modelo de gestão das políticas educacionais indígenas pautado pelas ideias de territorialidade, protagonismo indígena, interculturalidade e aperfeiçoamento do regime de colaboração.

Segundo o MEC (2014) o ensino indígena no país é formado por 3141 escolas, sendo 1424 estaduais e 1658 municipais. Contam com 239.665 alunos na educação básica, sendo 25.837 na educação infantil, 172.798 alunos no ensino fundamental, 16.795 no ensino médio, 889 alunos na educação profissional. No

46 O decreto nº 6861, de 27/5/2009, que dispõe sobre a educação escolar indígena, define sua organização em territórios que são, “independentemente da divisão político-administrativa do país, as terras indígenas, mesmo que descontínuas, ocupadas por povos indígenas que mantêm relações caracterizadas por raízes sociais e históricas, relações políticas e econômicas, filiações linguísticas, valores e práticas culturais compartilhados”.

que diz respeito aos docentes, há 18.456 professores nas escolas indígenas, sendo 7.916 com formação superior e 9.251 com ensino médio.

Importante destacar que há programas e ações de Formação continuada para professores, gestores, técnicos e formadores dos sistemas de ensino na temática indígena para efetivação dos direitos educacionais e linguísticos dos povos indígenas, disseminação de informações sobre a diversidade social e pluralidade étnica no país, visando superar atitudes preconceituosas e de discriminação, conforme preconiza as Diretrizes curriculares nacionais para educação escolar indígena na educação básica⁴⁷. Segundo o MEC já foram formados 2 mil professores indígenas e outros 1.500 estão em formação. De 2009 a 2014 foram publicadas mais de 80 obras para dotar as escolas indígenas de suporte pedagógico para as atividades de ensino aprendizado contextualizadas às situações socioculturais e linguísticas das comunidades, no formato de livros ou de audiovisuais (os livros podem ser monolíngues nas línguas indígenas, bilíngues ou monolíngues em língua portuguesa).

Apesar de inúmeras políticas públicas de proteção dos direitos dos povos indígenas e alguns avanços significativos nas áreas de educação, saúde, questões territoriais e identidade cultural, ainda há necessidade de ações individuais e coletivas para reduzir ou acabar com o preconceito e a discriminação contra minorias étnicas, promovendo o respeito aos seus valores culturais e crença.

Algumas medidas, como a demarcação de terras indígenas já avançaram, garantindo a permanência dos índios em suas terras e evitando que eles migrem para as cidades. Mas o simples reconhecimento legal das terras não tem sido suficiente para que esses povos possam exercer e desfrutar de seus direitos básicos. Por exemplo, na região centro-sul do país não há regularização e se verifica atualmente a maior ocorrência de conflitos fundiários e disputas pela terra, causando muitas mortes de indígenas.

Segundo a Survival Internacional (2010), o despejo de suas terras levou à desestruturação da sociedade Guarani Kaiowá no Mato Grosso do Sul. O processo de expulsão dos índios os forçou a procurar trabalhos temporários nos grandes canaviais e refinarias da região, separando-os de seus familiares e de seu modo tradicional de organização social. Profundamente afetados pela enorme perda de suas terras, os Guarani sofrem com os altos índices de suicídio, detenções injustas,

47 Diretrizes curriculares nacionais para educação escolar indígena na educação básica –normatização do Conselho Nacional de Educação, de 2012, construída coletivamente, considerando as deliberações da 1ª Conferência nacional de educação escolar indígena, realizada em 2009, e as contribuições coletivas de grupos de trabalhos e de duas audiências públicas. As diretrizes curriculares nacionais têm o objetivo de orientar os sistemas de ensino e as escolas indígenas para a efetivação dos direitos políticos, educacionais, culturais, linguísticos dos povos indígenas a uma educação própria.

exploração em local de trabalho, desnutrição, violência, homicídio e assassinato. Existe uma forte resistência entre a população não-indígena no Mato Grosso do Sul contra qualquer processo de reconhecimento e demarcação das terras dos Guarani Kaiowá. Essa resistência vem crescendo, contribuindo para que os índios sejam altamente discriminados. Desesperados com a falta de terra e frustrados com a ineficiência do programa de demarcação do governo, os Guarani retornam a suas terras ancestrais, muitas vezes enfrentando despejos violentos praticados por pistoleiros e seguranças particulares contratados pelos fazendeiros.

Segundo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), 44 índios foram assassinados no Mato Grosso do Sul em 2007, um aumento de 214% em relação ao ano anterior. Esse dado demonstra os efeitos da paralização do governo na demarcação de terras indígenas. Houve 60 casos de assassinatos de índios em 2008 no país, sendo que 42 das vítimas foram Guarani Kaiowá do Mato Grosso do Sul. Assassinatos são ameaça constante para os Guarani, especialmente para as lideranças comunitárias que lutam pelo direito a terras e lideram as reocupações.

Survival Internacional (2010) destacou que em 2006, 97% dos julgamentos no Mato Grosso do Sul envolveram indígenas, e 46% dos índios que foram processados acabaram condenados. A prisão desses índios Guarani é uma infração ao artigo 10.2 da Convenção 169 da OIT, que declara: 'Dever-se-á dar preferência a tipos de punição outros que o encarceramento' e ao artigo 56 do Estatuto do Índio, que estabelece: 'As penas de reclusão e de detenção serão cumpridas, se possível, em regime especial de semiliberdade, no local de funcionamento do órgão federal de assistência aos índios mais próximo da habitação do condenado'. Das 100 condenações envolvendo indígenas no Mato Grosso do Sul em 2008, a maior parte se deu com índios da etnia Guarani Kaiowá, que foram obrigados a cumprir uma sentença sem as condições de exercerem, por completo, seus direitos à defesa.

Por fim, é preciso entender os valores e crenças dos povos indígenas de forma que as políticas públicas dialoguem com esse público, em conformidade com suas especificidades, pois são costumes e práticas geracionais que perduram, mesmo naquelas etnias que tem contingente vivendo nos centros urbanos. Além disso, debater a situação dos povos indígenas, especialmente as crianças e adolescentes, passa pela sociedade e pelos governos para conhecerem as tradições de um grupo para assegurar a proteção e defesa de seus direitos.

4.1.3.2. Comunidades Tradicionais de Matriz Africana

Povos e comunidades tradicionais de matriz africana são definidos como grupos que se organizam a partir dos valores civilizatórios e da cosmovisão trazidos para o país por africanos para cá trasladados durante o sistema escravista, o que possibilitou um contínuo civilizatório africano no Brasil, constituindo territórios próprios caracterizados pela vivência comunitária, pelo acolhimento e pela prestação de serviços à comunidade (Seppir, 2013).

Em 10 de julho de 2010, foi promulgado, por meio da Lei 12.288, o Estatuto da Igualdade Racial destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. O Estatuto assegura direitos nos campos da saúde, da educação para a diversidade e a valorização da cultura e da tradição africana no Brasil. Prevê ainda a garantia de liberdade e das condições necessárias para o exercício das práticas tradicionais de matriz africana, e a valorização pelos meios de comunicação dessa herança cultural.

Para implementar as medidas previstas no estatuto e assegurar os direitos nele enunciados, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em parceria com mais dez órgãos federais, elaborou o I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana (2013-2015), conjugando iniciativas para a redução da pobreza desses coletivos, o combate ao racismo e a promoção do desenvolvimento humano. Para tanto, o Plano contém três eixos estratégicos: (i) Garantia de Direitos, (ii) Territorialidade e Cultura e (iii) Inclusão Social e Desenvolvimento Sustentável.

A esse respeito, é importante destacar que esses coletivos são muitas vezes “invisíveis” para o poder público pela sua característica de viver em pequenos grupos e geograficamente isolados, pela ausência de informações e dados oficiais sobre essas comunidades e, por conseguinte, a ausência de políticas públicas voltadas para atender esses segmentos.

Muito recentemente os dados sobre esses territórios começaram a ser mapeados. Foram realizadas sete pesquisas e estão cadastrados 7.582 casas de tradição de matriz Africana⁴⁸.

Dentre os estudos mencionados no Plano foi o trabalho Mapeando o Axé – Pesquisa Socioeconômica e Cultural das Comunidades Tradicionais de Terreiro

48 dados citados no Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana (2013-2015), Seppir.

(2010/2011)⁴⁹, que entrevistou 4.045 lideranças tradicionais, sendo 1089 na cidade de Belém, 353 em Belo Horizonte; 1342 em Porto Alegre e 1261 na cidade de Recife. Segundo a SEPPIR, essa pesquisa constituiu-se como um levantamento pioneiro de informações socioeconômicas e culturais, essencial para a elaboração de políticas públicas. Segundo a pesquisa, 72% das lideranças tradicionais de matriz africana se autodeclararam negras e 55,6% são mulheres.

A pesquisa Mapeando o Axé indica que 71,6% das lideranças tradicionais de matriz africana possuem renda mensal média de até dois salários mínimos. Além disso, 46% dessas lideranças recebem aposentadoria e 35,7% são beneficiárias do Bolsa Família. Ainda segundo a pesquisa Mapeando o Axé, os territórios tradicionais de matriz africana mantêm intensa relação com a comunidade do seu entorno, pois 81,6% das casas desenvolvem atividades comunitárias, sendo que, desse total, 60,5% desenvolvem reuniões comunitárias frequentes e 10,7% oferecem cursos profissionalizantes.

Pesquisa realizada pelo IPEA (2011), constante no documento “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (4ª edição), apontam um crescimento significativo de 26% de toda a população brasileira em 2009 (191 milhões de residentes) se comparado à população de 1995 (cerca de 161 milhões), segundo cor e raça. (Tabela 11).

Observou-se também o aumento proporcional da população negra (preta e parda) no país. Esta tendência vem se apresentando ao longo dos anos, não em função do aumento populacional, mas pela mudança como as pessoas se veem, ao se autodeclararem como pertencentes a tais grupos de cor/raça⁵⁰ (IPEA, 2011).

O Quadro 11 mostra esta evolução da população, segundo cor/raça e regiões brasileiras. Em 1995, 44,9% dos brasileiros declaravam-se negros e, em 2009, este percentual subiu para 51,1%; enquanto a população de brancos caiu de 54,5% para 48,2% no mesmo período.

49 A pesquisa realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) em parceria da Fundação Cultural Palmares (FCP) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Os dados coletados sobre a localização desses terreiros, nos municípios de Belo Horizonte, Porto Alegre, Belém e Recife foram disponibilizados nos site: <http://www.mapeandoaxe.org.br/mapas>

50 Conceito utilizado pelo IBGE: cor ou Raça - característica declarada pelas pessoas de acordo com as seguintes opções: branca, preta, amarela, parda ou indígena.

Quadro 11- População Residente, por Localização do Domicílio, segundo Cor/Raça - Brasil e Regiões, 1995 a 2009						
Sexo	Cor/Raça	Região	Urbano		Rural	
			1995	2009	1995	2009
Total	Total	Brasil	120.110.135	162.095.209	31.792.738	31.838.670
		Norte	6.850.186	11.661.592	377.226	4.322.657
		Nordeste	28.009.838	39.383.817	16.448.078	14.751.239
		Sudeste	58.742.651	75.420.225	7.742.920	6.370.617
		Sul	18.044.988	23.223.071	5.295.613	4.690.880
		Centro-Oeste	8.462.472	12.406.504	1.928.901	1.703.277
	Branca	Brasil	68.865.677	81.560.645	13.921.319	12.062.346
		Norte	1.977.782	2.920.325	61.751	818.621
		Nordeste	8.214.153	11.978.676	4.156.544	3.651.989
		Sudeste	39.303.578	43.291.416	4.391.979	3.153.452
		Sul	15.134.964	18.109.225	4.528.208	3.810.621
		Centro-Oeste	4.235.200	5.261.003	782.837	627.663
	Preta	Brasil	6.065.537	11.688.923	1.416.420	1.671.302
		Norte	123.226	571.975	11.319	167.152
		Nordeste	1.458.699	3.464.941	654.714	906.499
		Sudeste	3.725.487	5.912.346	611.573	400.861
		Sul	543.001	906.523	79.593	85.811
		Centro-Oeste	215.124	833.138	59.221	110.979
	Parda	Brasil	44.450.968	67.670.834	16.289.043	17.949.039
		Norte	4.728.349	8.117.360	295.472	3.314.064
		Nordeste	18.287.402	23.822.045	11.582.669	10.141.489
		Sudeste	15.167.943	25.487.054	2.693.175	2.782.672
		Sul	2.280.695	4.042.003	654.611	770.142
		Centro-Oeste	3.986.579	6.202.372	1.063.116	940.672
	Amarela	Brasil	660.428	847.356	72.016	52.994
		Norte	11.973	23.881	312	4.450
		Nordeste	23.730	57.319	11.223	7.576
		Sudeste	525.205	585.614	45.016	26.899
		Sul	81.422	116.383	15.465	6.689
		Centro-Oeste	18.098	64.159	.	7.380
Indígenas	Brasil	67.525	327.451	93.940	102.989	
	Norte	8.856	28.051	8.372	18.370	
	Nordeste	25.854	60.836	42.928	43.686	
	Sudeste	20.438	143.795	1.177	6.733	
	Sul	4.906	48.937	17.736	17.617	
	Centro-Oeste	7.471	45.832	23.727	16.583	

Fonte: IBGE/PNAD Elaboração: IPEA/DISOC

* a PNAD não foi realizada nos anos de 2000 e 2010

** em 2004 a PNAD passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

*** as pessoas com cor/raça não declarada não foram consideradas

O estudo do Ipea (2011) indica que a população pelo sexo e cor, observamos que percentual de homens brancos em 2009 é de 47%, e o de negros, 52%; por sua vez, o percentual entre mulheres brancas e negras é de 49,3% e 49,9%, respectivamente. O Quadro 12 traz o total nominal da população, segundo cor/raça e sexo.

Quadro 12-População Residente, por Localização do Domicílio, segundo Cor/Raça e Sexo - Brasil e Regiões, 1995 a 2009						
Sexo	Cor/Raça	Região	Urbano		Rural	
			1995	2009	1995	2009
Masculino	Total	Brasil	57.900.618	77.843.466	16.511.500	16.597.469
		Norte	3.369.171	5.683.349	201.304	2.309.936
		Nordeste	13.297.724	18.711.406	8.427.844	7.642.080
		Sudeste	28.373.520	36.243.414	4.076.338	3.310.324
		Sul	8.741.227	11.197.222	2.766.482	2.428.896
		Centro-Oeste	4.118.976	6.008.075	1.039.532	906.233
	Branca	Brasil	32.772.781	38.334.333	7.083.850	6.131.447
	Preta	Brasil	2.990.349	5.781.154	761.006	900.144
	Parda	Brasil	21.788.436	33.175.761	8.581.865	9.485.369
	Amarela	Brasil	321.994	392.966	36.730	27.098
	Indígenas	Brasil	27.058	159.252	48.049	53.411
Feminino	Total	Brasil	62.209.517	84.251.743	15.281.238	15.241.201
		Norte	3.481.015	5.978.243	175.922	2.012.721
		Nordeste	14.712.114	20.672.411	8.020.234	7.109.159
		Sudeste	30.369.131	39.176.811	3.666.582	3.060.293
		Sul	9.303.761	12.025.849	2.529.131	2.261.984
		Centro-Oeste	4.343.496	6.398.429	889.369	797.044
	Branca	Brasil	36.092.896	43.226.312	6.837.469	5.930.899
	Preta	Brasil	3.075.188	5.907.769	655.414	771.158
	Parda	Brasil	22.662.532	34.495.073	7.707.178	8.463.670
	Amarela	Brasil	338.434	454.390	35.286	25.896
	Indígenas	Brasil	40.467	168.199	45.891	49.578

A pesquisa do Ipea (2011) apontou que, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, o rendimento médio de uma mulher negra é o menor do Brasil, com ganho de R\$ 655,70, ao passo que o rendimento de um homem branco é, em média, de R\$ 1.675,10. Os dados indicam que 7,4% das mulheres negras estão na situação de extrema pobreza e 13,4% em situação de pobreza, enquanto essa proporção para homens brancos é de 2,9% e 5,6%, respectivamente.

No Brasil, existem duas importantes religiões afro-brasileiras: a umbanda⁵¹ e o candomblé⁵². Ambas com muitas vertentes e formas de manifestações, que influenciaram profundamente os costumes da população (RODRIGUES, 2010).

Historicamente, o candomblé é a religião de matriz africana com o maior número de adeptos. Os terreiros de candomblé mais conhecidos são os surgidos nas cidades de Salvador, Recife e Rio de Janeiro, por conta do grande número de negros escravizados presentes nessas cidades que foram também, centros políticos, econômicos e administrativos importantes no período colonial. A umbanda surge nas cidades mais urbanizadas e tem nesses centros urbanos maior expressividade, sendo encontrada principalmente nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília e Belo Horizonte. A pajelança é encontrada nos estados da região Norte, por conta das populações afro-indígena que as formaram⁵³.

Segundo Rodrigues (2010) nas religiões de matriz africana, os terreiros religiosos, agregam a família negra, multiplicando-se em várias famílias, pais e mães-de-santo, filhos e filhas em lugares diversos, sendo que nele acontece o processo de iniciação e os princípios que o regem. Também, a ancestralidade é um meio de garantir o acesso controlado ao segredo do culto. Esse segredo é utilizado como arma na tradição dos orixás, (deuses do panteão africano), pois quem detém o conhecimento, detém o poder.

Segundo a Fundação Palmares⁵⁴, as comunidades tradicionais de terreiro de candomblé guardam as reminiscências culturais e religiosas dos bantus, yorubás, gegês e malês. A preservação e promoção de ações para melhoria da qualidade de vida das pessoas pertencentes às comunidades de terreiro concretiza o reconhecimento, o respeito e a reparação política e social do Estado para com as comunidades religiosas de matriz africana.

51 Umbanda é considerada uma religião brasileira por excelência com um sincretismo que combina o espiritismo kardecista, cristianismo, a tradição dos orixás africanos e os espíritos de origem indígena. É praticada em terreiros e encabeçadas por pai ou mãe-de-santo que preside as cerimônias. Os cantos tem a função de chamar os santos que incorporam nos filhos-de-santos. <http://www.fbu.com.br/fbu.htm>

52 O candomblé de diversas nações africanas é a religião que mais fielmente preserva as tradições dos antepassados e a menos permeável às transformações sincréticas. Nos rituais são utilizadas muita músicas e pode ser considerado um oratório musical. Cada orixá ou ere tem cantigas e danças específicas, Os cantos são puxados pelo pai-de-santo e seguido, em coro, pelos demais. <http://www.fbu.com.br/fbu.htm>

53 A pajelança do interior do Nordeste recebeu influência das filosofias indígenas e dos povos bantus.

54 Fundação Palmares foi criada no dia 22 de agosto de 1988, entidade vinculada ao Ministério da Cultura (MinC), com o objetivo de promover e preservar a arte e a cultura afro-brasileira como patrimônio nacionais. Para guiar as linhas macro de trabalho, foram criadas três estruturas administrativas: O Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-brasileiro (DPA); O Departamento de Fomento e Promoção da Cultura Afro-brasileira (DEP); e o Centro Nacional de Informação e Referência da Cultura Negra (CNIRC).

A Fundação Palmares destaca, ainda, que “a cultura é um vetor do desenvolvimento socioeconômico. É instrumento valioso de promoção da cidadania. As artes, o artesanato, os vestuários, as festas, a música, entre outras formas de expressões e manifestações culturais características das comunidades de terreiros devem ser preservadas, promovidas e percebidas como oportunidades criativas de ocupação e geração de renda”.

4.1.3.3. Comunidades Quilombolas

Quilombola é uma designação comum aos escravos refugiados em quilombos, ou descendentes de escravos negros cujos antepassados no período da escravidão fugiram dos engenhos de cana-de-açúcar, fazendas e pequenas propriedades onde executavam diversos trabalhos braçais para formar pequenos vilarejos chamados de quilombos.

Assim, quilombolas são descendentes de africanos escravizados que mantêm tradições culturais, de subsistência e religiosas ao longo dos séculos. Portanto, são grupos étnico-raciais segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (Decreto 4887/2003).

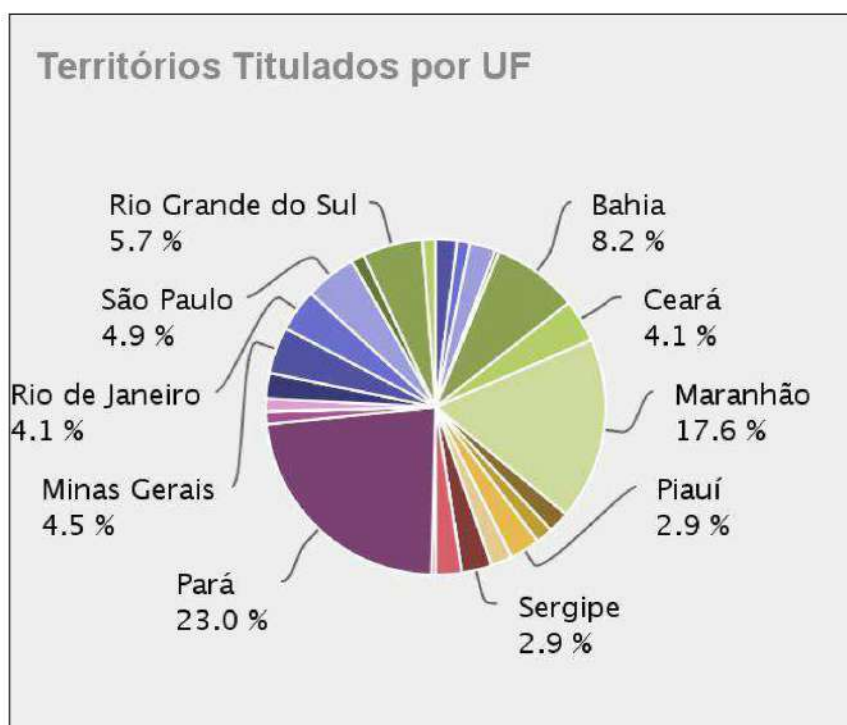
O Programa Brasil Quilombola (PBQ) foi lançado em 12 de março de 2004, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas, envolvendo 21 Ministérios. As ações que constituem a Agenda Social Quilombola, implementada por meio do Programa Brasil Quilombola, serão desenvolvidas de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida e ampliação do acesso a bens e serviços públicos das pessoas que vivem em comunidades de quilombos no Brasil, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (artigo 1º, Decreto 6261/2007). A Agenda Social Quilombola compreenderá ações voltadas: 1 - ao acesso a terra; 2 - à infraestrutura e qualidade de vida; 3 - à inclusão produtiva e desenvolvimento local; e 4 - à cidadania. Para tanto, foi instituído, no âmbito do Programa Brasil Quilombola, o Comitê de Gestão da Agenda Social Quilombola, com a finalidade de propor e articular ações intersetoriais para o desenvolvimento integrado das ações que constituem a Agenda Social Quilombola (artigo 5º, Decreto 6261/2007).

Dentre as ações para reconhecimento dos territórios das comunidades quilombolas e a proteção desses coletivos, está a esta o trabalho de regularização fundiária, por meio da certificação das comunidades para o reconhecimento

da identidade enquanto remanescente de quilombo. A emissão do certificado é de responsabilidade da Fundação Cultural Palmares, vinculada ao ministério da Cultura, que tem atribuição legal de realizar e articular ações de proteção, preservação e proteção do patrimônio cultural das comunidades remanescentes de quilombos, bem como das comunidades tradicionais de terreiros (portaria da Fundação Cultural Palmares nº 98, de 26/11/2007).

Até dezembro de 2014 foram emitidos 2.422 certificados de regularização no Brasil, sendo que maioria localizada no Estado do Pará (23%), seguido da Bahia (8,2%) e Rio Grande do Sul (5,7%). (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Brasil-Territórios Titulados, por Unidade da Federação - 2014



Fonte: SEPPIR, Programa Brasil Quilombola⁵⁵

Para além de conhecer os territórios e assegurar o direito a propriedade da terra, políticas públicas sociais incidiram nos territórios e já é possível visualizar alguns resultados inseridos no Sistema *on line* de Monitoramento de Políticas de Igualdade Racial da Seppir⁵⁶, segundo os eixos estratégicos do Programa Brasil

⁵⁵ A certificação de comunidades quilombolas é emitida pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e é o documento que reconhece a comunidade como remanescente de quilombos, processo este que ocorre após a auto-atribuição pela comunidade. A titulação é o processo que confere à comunidade a propriedade da terra que habita. Ela foi emitida pela FCP e atualmente é emitida pelo INCRA e pelos Institutos de Terra (ITERRAs) estaduais.

⁵⁶ A Seppir estruturou um banco de dados que contém informações intersetoriais desenvolvidas no âmbito do Programa Brasil Quilombola e mapas dos territórios das comunidades quilombolas. Traz também informações sobre o Programa Juventude Viva. <http://monitoramento.seppir.gov.br/>

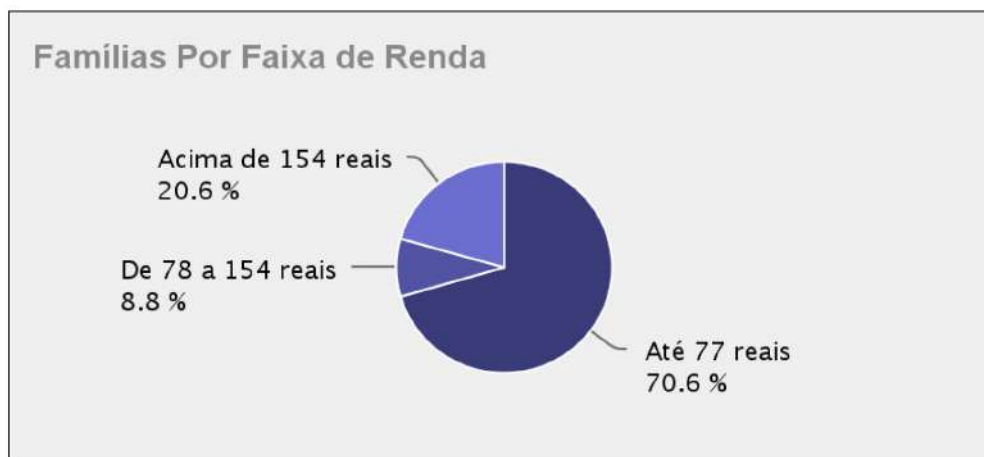
Quilombola: 1. Acesso a Terra ; 2: Infraestrutura e Qualidade de Vida; 3: Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local; 4: Direitos e Cidadania.

O Sistema de Monitoramento da Seppir indica que no campo da saúde, segundo o DATASUS do Ministério da Saúde (2013), há 1,5 mil equipes da Estratégia Saúde da Família localizadas nos territórios quilombolas, sendo 53,2% na região nordeste, além de 531 médicos do Programa Mais Médicos alocados em territórios quilombolas, sendo 56% deles na Região Nordeste, áreas de maior vulnerabilidade social.

No que diz respeito à educação, há 227 mil alunos matriculados e 2,2 mil escolas quilombolas, segundo o censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)⁵⁷-Ministério da Educação (2013). Nessas escolas 201.199 estudantes foram beneficiados com o Programa Nacional de Alimentação Escolar, contribuindo para o desenvolvimento da aprendizagem, o rendimento escolar e segurança alimentar.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 82 mil famílias quilombolas estavam cadastradas no Cadastro Único para programas Sociais (2014), cuja renda média mensal de 70,6% das famílias e até 77 reais. Em decorrência deste fato, 80% das famílias são beneficiárias do Bolsa Família.⁵⁸ (Gráfico 10).

Gráfico 10 - Famílias Cadastradas no CadUnico, por faixa de Renda



Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Data de Referência: Set. 2014

57 O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.

58 O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia, em todo País, famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

As comunidades quilombolas estão na sua maioria na zona rural e suas aptidões profissionais estão concentradas nas atividades agrícolas e extrativistas. De fato, 5.500 famílias foram beneficiadas com a assistência técnica e extensão rural⁵⁹ proporcionado pelo Plano Brasil sem Miséria⁶⁰, com investimento em torno de 10 milhões.

Essas comunidades também participam do Programa de Aquisição de Alimentos⁶¹ o que assegura o escoamento da produção e a geração de renda. Como estratégia de identificar e valorizar produtos oriundos das comunidades quilombolas (verduras, polpa de frutas, laticínios e artesanato), o Governo Federal instituiu o “Selo Quilombos do Brasil”. Esse programa tem por objetivo promover maior valorização étnico-cultural, além de possibilitar novos espaços de comercialização

Os quilombolas têm menos acesso aos serviços básicos, como saneamento e energia elétrica, que o restante da população, segundo o Relatório de Gestão do Programa Brasil Quilombola da SEPPPIR (2012): 48,7% deles vivem em casas com piso de terra batida, 55,21% não têm água encanada, 33,06% não têm banheiro e 15,07% possui esgoto a céu aberto. Ao todo, 79,29% têm energia elétrica.

Enfim, o Programa Brasil Quilombola tem buscado o fortalecimento dos direitos das comunidades quilombolas, a partir do acesso às políticas públicas de saúde, educação, assistência social, infraestrutura, dentre outras.

Nos casos de denúncia de violação de direitos, a Seppir tem atuado por meio de sua Ouvidoria e buscado manter diálogo permanente com as demais ouvidorias ligadas à Presidência da República, com o INCRA, com a Procuradoria da Fundação Cultural Palmares e Ministério Público, de modo a criar uma metodologia para responder denúncias de atos violentos cometidos contra as comunidades quilombolas. Não há registros sistematizados sobre eventuais denúncias de violações de direitos.

59 Ministério do Desenvolvimento Agrário tem investido recursos para assistência técnica beneficiando comunidades quilombolas em todo o país. O apoio às atividades produtivas potencializa as ocupações das comunidades quilombolas, promove a autonomia e contribui para o desenvolvimento de estratégias de fortalecimento dos espaços coletivos.

60 O Plano Brasil sem Miséria foi criado para superar a extrema pobreza no país, sempre tendo em vista que a pobreza não se resume a uma questão de renda. Segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho são algumas das dimensões em que a pobreza se manifesta. O Plano conta com a participação de 22 ministérios, além da parceria de estados e municípios, de bancos públicos, do setor privado e da sociedade civil.

61 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, é uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção.

Segundo o Relatório de Gestão da Seppir (2012), foi firmado acordo de cooperação com a Defensoria Pública da União (DPU) visando fortalecer e ampliar a atuação da DPU junto às comunidades tradicionais, incluindo quilombos, povos de matriz africana e ciganos. Ficou estabelecido ainda incluir a temática sobre Povos e Comunidades Tradicionais na formação dos defensores. As atividades de formação foram realizadas e será fundamental para qualificar a atuação dos defensores públicos em defesa dos direitos das comunidades quilombolas e tradicionais.

Não obstante, o defensor dos direitos humanos que se encontra em situação de risco é encaminhado para inclusão no Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos⁶², que se estrutura a partir de uma Coordenação Geral diretamente ligada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Segundo o Relatório de Gestão Seppir, em 2012 o Programa atendeu 391 defensores dos direitos humanos no Programa de Proteção. Destes 391, 74 defensores dos direitos humanos protegidos são quilombolas (18% do total).

Por fim, cabe destacar que a produção de indicadores e dados voltados para a população quilombola ainda é incipiente, apesar das relevantes informações disponibilizadas pelo sistema de monitoramento do Programa Brasil Quilombola-PBQ. Há uma escassez de informações e banco de dados sistematizados sobre essa população e as políticas públicas a elas destinadas, inclusive no atendimento e proteção dos direitos da criança e do adolescente. Desta forma, há necessidades de fomentar pesquisas e estruturação de bancos de dados públicos para que recolham, produzam e disponibilizem dados que reflitam a realidade quilombola, notadamente sobre a criança e o adolescente.

4.1.3.4. Povos Ciganos

Não há muitos estudos sobre os povos ciganos, mas a teoria mais aceita atualmente é que eles são originários da Índia, e que começaram a se dispersar pelo mundo há cerca de mil anos, espalhando-se pela Europa, África do Norte, América e Austrália. Constituem-se como nômades, seminômades e sedentários, conservando seus hábitos e costumes.

No Brasil, o primeiro registro oficial da chegada de ciganos data de 1574: um decreto do Governo português que deportava o cigano João Torres e sua esposa

62 O Programa atua segundo os pressupostos estabelecidos pela Resolução 53/144 da Assembleia Geral das Nações Unidas e pelo Decreto nº 6.044 de 2007, que instituiu as bases da Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos as denúncias trabalha a partir de ações transversais voltadas a grupos vulneráveis, como quilombolas, indígenas e assentados e objetiva a adoção de medidas e ações para garantir proteção aos defensores que por sua atuação na promoção ou proteção dos direitos humanos se encontram em risco e/ou vulneráveis.

Angelina para terras brasileiras por 5 anos. Atualmente, pelo menos três etnias ciganas vivem no país: Calon, Rom e Sinti. Cada uma dessas etnias tem línguas, culturas e costumes próprios.⁶³

Os Rom brasileiros pertencem principalmente aos sub-grupos: Calderaxa, Matchuaia e Rudari, originários da Romênia; Rorarranê, oriundos da Turquia e da Grécia; e Lovara. Os Calons, oriundos da Espanha e Portugal, têm grande expressão em todo o território nacional. Os Sinti chegaram ao país principalmente após a 1ª e 2ª Guerra Mundial, vindos da Alemanha e da França.

Segundo Braga (1997) o papel atribuído à família no seio da etnia ciganos de origem ROM é o principal fator que permite a unidade do povo. A diferenciação de papéis atribuídos ao homem e a mulher é marcante. A mulher cigana é educada de modo a honrar três princípios básicos: a preservação da sua virgindade até ao casamento, a consumação do matrimônio com um membro da etnia cigana e a perpetuação da espécie. Aliado a isso se incorpora a função de formação e educação dos filhos. Já aos homens, desde cedo são educados para a função de chefe de família, prover o seu sustento, fator que lhe confere uma posição de autoridade e poder de decisão.

As crianças ciganas, desde muito novas as são auxiliares dos pais nas atividades que exercem, mas é quando atingem a idade dos 7-9 anos que a diferenciação dos sexos começa a ser evidente. Às meninas são atribuídas tarefas domésticas e familiares; aos meninos cabe ajudar os pais nas suas atividades, o que lhes proporciona a aquisição de grande autonomia, pois podem ausentar-se da comunidade durante a execução dessas tarefas. Enfim, percebe-se que a mulher no meio cigano é submissa, logo cedo, em criança já aprende o estilo de vida e habilidades, adotando comportamento determinado pela cultura. Essa condição imposta pela cultura, seguindo obrigações é aceita passivamente (Ibid, 1997).

O casamento na etnia cigana é muito precoce: o rapaz em torno de 15-16 anos, e a moça em torno de 13-14 anos. Não consideraram, portanto, que esses sujeitos ainda estão em desenvolvimento (fase da adolescência) a quem é imposto um casamento enquanto forma de reprodução e perpetuação da comunidade. Nas alianças matrimoniais na etnia cigana existem casos de casamentos endógamos e o povo cigano não estabelece qualquer oposição ao casamento entre primos, dada a preferência do casamento com pessoas conhecidas.

Neste contexto, é muito frequente o casamento com crianças e adolescentes (e mesmo entre elas), sob a forma dos chamados casamentos combinados. Trata-se de uma prática comum e defendida pelas pessoas destas comunidades. É uma

⁶³ Relatório Executivo do Brasil Cigano – I Encontro Nacional dos Povos Ciganos, 20 a 24 de maio de 2013, em Brasília, Seppir.

tradição enraizada no seio destes grupos, sendo a prova da virgindade a que são sujeitas as meninas antes da celebração do casamento, um dos aspectos de maior relevância.

Durante a gravidez, a mulher cigana faz o acompanhamento pré-natal por profissionais de saúde. Por outro lado, durante os 9 meses a mulher cigana não trabalha, não carrega peso e é poupada de qualquer esforço, justificando-se pelo fato de que espera uma futura geração. Na comunidade cigana há uma preferência por meninos porque representam a força e o comando. Há sempre uma euforia coletiva quando o sexo da criança é revelado no momento dos exames de pré-natal ou no nascimento. Se for menino o pai o presenteia com moeda de ouro; no caso de menina o presente dos pais é de menor significado, imprimindo ao sexo feminino um atributo menos valorizado.

Igualmente interessante na cultura cigana diz respeito ao período pós-parto. Ela fica em um tipo de mosquiteiro chamado de “Polô”. Ela entra em um período de “marimê”⁶⁴ por 41 dias, que significa um período pós-parto em que a mulher está poluída – segundo a crença cigana a mulher fica impura durante a gravidez e pós-parto, necessitando passar por um “ritual de purificação”, ficando separada, isolada do povo cigano; deitada, recebendo cuidados da sogra até o 10º dia. Após o 10º dia ela levanta, toma seu banho, veste as roupas e vai fazer a festa da criança. Segundo a cultura cigana, no período de marimê são realizados rituais de separação - a mãe e a criança ficam separadas e somente mantém contato com outras mulheres- são praticados como medida de proteção e de bem-estar dos ciganos. Quanto ao cuidado do bebê, a mãe cigana valoriza o leite materno exclusivo, pois a “criança precisa de muita força e a única força que a mãe pode dar é o leite” (BRAGA, 1997).

No âmbito da competência da SEPPIR (criada pela Lei nº 10.678 de 23/05/2003), a Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais tem como principais atribuições formular, coordenar e monitorar planos, programas e projetos que assegurem o acesso de comunidades tradicionais às políticas públicas, por meio da articulação entre órgãos federais, estaduais e municipais. Nos últimos anos a Secretaria vem intensificando o diálogo com parceiros do Governo Federal para atendimento de políticas públicas específicas que garantam os direitos humanos, sociais e culturais dos Povos Ciganos. O Relatório Brasil Cigano apresenta uma avaliação da I Semana Nacional dos Povos Ciganos (2013), destacando, entre outros aspectos, a pauta de demandas dos Povos Ciganos junto ao Estado brasileiro.

64 Marimê significa impura. O período marimê é iniciado com a gravidez e termina com o batismo da criança. Os objetos que ela toca, tais como utensílios para cozinha e para comer ou os lençóis, se tornam impuros e mais tarde serão destruídos.

Segundo dados constantes no relatório executivo “Brasil Cigano” (2013), da SEPPIR, a Associação Internacional Maylê Sara Kali (AMSK-Brasil), analisou os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e constatou que em 2011 foram identificados 291 municípios com acampamentos ciganos (419), localizados em 21 estados. Os estados com maior concentração são: Bahia (53), Minas Gerais (58) e Goiás (38). Os municípios com 20 a 50 mil habitantes apresentam a maior concentração de acampamentos. Desse universo de 291 municípios, 40 prefeituras afirmaram desenvolver políticas públicas para os Povos Ciganos, o que corresponde a 13,7% desses municípios.

Além dos dados do IBGE/2011 e da Seppir, o Grupo de Trabalho instituído no âmbito do Ministério da Educação (GT Ciganos/2014), por meio de consulta a várias organizações ciganas, identificou outros municípios com a presença de ciganos no Brasil. São estimados cerca de 800 mil ciganos e estão presentes 419 municípios brasileiros⁶⁵.

Avanços foram obtidos do ponto de vista da legislação e diálogos estão sendo estabelecidos para promover políticas públicas inclusivas desse povo tradicional, que culminou na elaboração do Guia de Políticas Públicas para Povos Ciganos, elaborado pela SEPPIR, em 2013. O guia explica o passo a passo para o acesso às políticas públicas relacionadas a Direitos Humanos; políticas sociais (saúde, educação, assistência social) e de infraestrutura (habitação); políticas culturais e regularização fundiária.

Os ciganos atuam em várias áreas profissionais, principalmente no comércio, no artesanato, na música e na dança, como também na “buena ditcha”, ou seja, a leitura das linhas das mãos. Por outro lado, observa-se um gradativo desaparecimento das ocupações tradicionais, tais como as profissões ligadas ao circo, ao adestramento de cavalos e outros animais, ao trabalho artesanal com ferro, à fabricação de tachos de cobre e à ourivesaria são cada vez mais raras. Atualmente, predomina o comércio informal de diferentes produtos – principalmente dos utensílios de cozinha e de cama, mesa e banho – bem como as ocupações ligadas à música e à dança.

As atividades comerciais são muitas vezes prejudicadas pelos estereótipos negativos ainda fortemente presentes na sociedade brasileira com relação aos ciganos. É importante ressaltar, ainda, que as ocupações tradicionais ligadas à leitura da sorte têm sofrido grande perseguição, a partir de acusações de estelionato (VASCONCELOS e COSTA, 2015).

⁶⁵ Este levantamento dos municípios constam do Documento de Orientador para o Sistema de Ensino para acompanhar a implementação da Resolução CNE/CEB nº 03/2012, de 2014.

Na área da saúde, destacam-se as Portarias do Ministério da Saúde (MS) nº 1.820 (13 de agosto de 2009) que afirma o princípio da não discriminação nos serviços de saúde; e nº 940 (28 de abril de 2011) que dispensa o fornecimento do endereço de domicílio permanente no caso do cadastramento de população cigana nômade no sistema do cartão nacional de saúde. Destaca-se ainda o lançamento, em junho de 2014, de campanha de sensibilização para garantir o atendimento equitativo e humanizado dos povos ciganos no SUS. (Ibid, 2015)

Por outro lado, é da tradição cigana de permanecer com a pessoa doente durante a internação causam muitos conflitos com os profissionais de saúde. A crença é que a família faz parte da cura por isso todos (clã) acompanham o enfermo, permanecendo no local (hospital) o tempo que for necessário, além introduzir comidas e bebidas não permitidas.

Na área de assistência social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) passou a incluir em 2011 a identificação das famílias ciganas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e de abordar as especificidades deste grupo, por meio do Guia de Cadastramento de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (2012). Segundo Vasconcelos e Costa (2015) foram registradas 4.243 famílias ciganas no CadÚnico, das quais 74% são beneficiárias do Programa Bolsa Família, sendo o total de 13.203 pessoas cadastradas, das quais 81% beneficiária do Programa Bolsa Família. Importante destacar que essa população com habitação em ranchos, casas, tendas e outros. Observa-se maior frequência de família cigana, total cadastradas, nos Estados da Bahia (1.376), Goiás (572), Minas Gerais (503), Maranhão (192), e Paraíba (191) (Vasconcelos e Costa, 2015).

Cabe mencionar, ainda, as Diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância⁶⁶ (Parecer CNE/CEB nº 14/2011 e a Resolução CNE/CEB nº 3, de 16 de maio de 2012), que beneficiará sobremaneira os povos ciganos. Nos termos deste Parecer, o CNE reafirmou que o direito à educação de estudantes em situação de itinerância deve ser garantido, entendendo que cabe ao poder público uma dupla obrigação positiva: I – assegurar ao estudante itinerante matrícula, com permanência e conclusão de estudos, na Educação Básica, respeitando suas necessidades particulares; II – proteger o estudante itinerante contra qualquer forma de discriminação que coloque em risco a garantia dos seus direitos fundamentais.

⁶⁶ São consideradas em situação de itinerância as crianças e adolescentes pertencentes a diferentes grupos sociais que, por motivos culturais, políticos, econômicos, de saúde, dentre outros, se encontram nessa condição. Podem ser considerados como vivendo em situação de itinerância ciganos, indígenas, povos nômades, trabalhadores itinerantes, acampados, artistas, demais trabalhadores em circos, parques de diversão e teatro mambembe, que se autorreconheçam como tal, ou assim sejam declarados pelo seu responsável legal.

Visando à garantia do direito desse estudante, algumas orientações deverão ser seguidas:

(...) I – quanto ao poder público: a) deverá ser garantida vaga às crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância nas escolas públicas próximas do local de moradia declarado; b) o protocolo de requerimento para expedição do alvará de funcionamento do empreendimento de diversão itinerante deverá estar condicionado à efetivação de matrícula das crianças, adolescentes e jovens supracitados na escola.

II – quanto às escolas: a) as escolas que recebem esses estudantes deverão informar a sua presença aos Conselhos Tutelares existentes na região. Estes deverão acompanhar a vida das crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância no que se refere ao respeito, à proteção e à promoção dos seus direitos sociais, sobretudo ao direito humano à educação; b) as escolas deverão também garantir documentação de matrícula e avaliação periódica mediante expedição imediata de memorial e/ou relatório das crianças, adolescentes e jovens em situação de itinerância (Parecer CNE/CEB nº 14/2011).

Com vistas a assegurar o direito à educação às populações em situação de itinerância, em especial aos ciganos que vivem no Brasil, o Ministério da Educação (2014) elaborou Documento de Orientador para o Sistema de Ensino para acompanhar a implementação da Resolução CNE/CEB nº 03/2012. O objetivo é dar a unidade possível aos procedimentos que os Sistemas de Ensino brasileiros adotam em relação a esta temática, nos diferentes locais em que os ciganos estão presentes. Hoje, mais de quatrocentos municípios, de todos os estados da Federação, possuem populações ciganas em seus domínios, que necessitam ter suas características incorporadas ao cotidiano das escolas, como cidadãos detentores de direitos constitucionais: à vida, à saúde, à educação, entre outros” (BRASIL, 2014).

Na área de mecanismos de denúncia de violações de direitos humanos, destaca-se a parceria entre SEPPIR-PR e Defensoria Pública da União (DPU) para a capacitação de defensores públicos no tema dos direitos das comunidades tradicionais, iniciada em 2012, e a inclusão, em 2013, da temática dos povos ciganos nas formações de defensores públicos. É importante citar, ainda, o fortalecimento da atuação do MPF, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) que, a partir de denúncia encaminhada pela AMSK/Brasil em 2012, passou a realizar um trabalho mais sistemático de acolhimento de denúncias de violações dos direitos dos povos ciganos. Estes são avanços importantes, porém ainda tímidos para de fato tornar realidade os direitos fundamentais dos cidadãos

e cidadãos brasileiros de etnia romani (ciganos).

Persiste a dificuldade de reconhecer que o racismo é o elemento que se encontra na base das violações de direitos que atingem os povos ciganos. As lideranças ciganas destacam a necessidade de se difundir a história, as tradições e os costumes dos ciganos aos educadores de ensino fundamental e médio, a fim de promover nas redes de ensino do país ações educacionais para conhecimento da cultura dos povos ciganos. O Marco histórico de reconhecimento dessas comunidades foi instituição do Dia Nacional do Cigano, por Decreto Presidencial, que é comemorado todos os anos no dia 24 de maio, oficialmente desde 2007.

Apesar dos avanços observados no país na área das políticas para o enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial e étnica, os povos romani (ciganos) se mantêm invisibilizados para grande parte dos agentes públicos, legisladores e para a sociedade em geral – o que aumenta a sua vulnerabilidade.

Movimentos sociais ligados a esse coletivo afirmam que os povos ciganos brasileiros estão expostos cotidianamente às dinâmicas do racismo e a um conjunto amplo de violações de direitos humanos nas mais diferentes áreas. Entretanto, são violações de direitos muitas vezes não registrados e sistematizados, dificultando entendimento mais amplo da problemática que possibilite uma ação mais efetiva que dialogue com esse grupo, respeitando as suas especificidades culturais.

5. CONTEXTOS E TERRITÓRIOS QUE AMPLIAM OS RISCOS SOCIAIS E DE VIOLAÇÃO DE DIREITOS

5.1. Grandes Obras e Empreendimentos

No contexto da política de desenvolvimento e social do Brasil, foi iniciado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem por objetivo articular o crescimento da economia com distribuição de renda, proporcionando também a diminuição da pobreza e a inclusão de um significativo contingente populacional ao mercado formal de trabalho.

O PAC é um plano estratégico que resgatou o planejamento e investimento em setores estruturantes, em parceria com o setor privado. Os investimentos podem ser agrupados nos seguintes eixos estratégicos: Infraestrutura Logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; Infraestrutura Energética, correspondendo à geração e à transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infraestrutura Social e Urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos. Em 2011, o PAC iniciou a sua segunda etapa, incorporando mais ações de infraestrutura social e urbana para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras.

Em torno de lugares onde são desenvolvidos grandes empreendimentos ocorrem profundas transformações no território, impactando no meio ambiente e nas comunidades que ali vivem. Estes empreendimentos provocam um fluxo migratório de trabalhadores de outras cidades e estados em situação socioeconômica bastante desfavorável e precarizada, gerando inúmeros problemas sociais, pois não há equipamentos sociais de infraestrutura para a demanda, por exemplo, escolas, hospitais, dentre outros. Além disso, este fenômeno migratório normalmente é de trabalhadores do sexo masculino que deixaram suas famílias na cidade origem. Em condições de afastamento do núcleo familiar, residindo em áreas longínquas ou isoladas, dentre outras variáveis, são fatores que contribuem para a alta incidência de alcoolismo, a prostituição e a violência sexual, especialmente contra criança e adolescentes.

No contexto da Matriz 2005-2010⁶⁷ de enfrentamento da violência Sexual de Crianças e Adolescentes, foram identificados registros de exploração sexual de crianças e adolescentes em alguns municípios, localidades e comunidades indígenas próximos às usinas Belo Monte-PA, Tucuruí-PA e Jirau-RO (Quadro 13).

Quadro 13- Municípios localizados/próximos às grandes obras de desenvolvimento

Belo Monte	Tucuruí	Jirau (municípios, localidades e comunidades indígenas)
Altamira*	Tucuruí*	Porto Velho*
Brasil Novo	Baião*	Jirau
Vitória do Xingu*	Novo Repartimento*	Ilha do Presídio
Gurupá	Breu Branco*	Vila de Abunã
Medicilândia	Pacajá	Vila de Mutum-Paraná
Porto de Moz*		Amazonas
Rurópolis		Teotônio
Senador José Porfírio		Jaci-Paraná (município)
Novo Progresso*		Comunidades indígenas (Karipuna, Karitiana, Lage, Ribeirão, Uru-eu-wau-wau)
Anapu*		
Pacajá		
São Félix do Xingu*		
Placas		
Ataituba*		

*Municípios com registros de ESCA apontados pelo Disque-Denúncia 100. Fonte: Sistema Matriz Intersetorial 2011

67 A Matriz Intersetorial é uma ferramenta estratégica de gestão pública, que possibilita dar visibilidade quanti-qualitativa à exploração sexual de crianças e adolescentes, fundamentado na base de dados do Disque 100, e ao seu enfrentamento em âmbito federal, estadual e municipal, por meio das ações e programas de promoção, proteção e controle, viabilizadas pela Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual. Foi desenvolvida e coordenada pelo Grupo de Pesquisa sobre Tráfico de Pessoas e Exploração Sexual de Mulheres, Crianças e Adolescentes-VIOLES, do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, em parceria com o Programa de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes-PNEVSCA, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. <http://matriz.sipia.gov.br/apresentação>

No caso das obras citadas foram apontados os seguintes impactos, conforme os Relatórios de Impacto Ambiental (RIMAs): aumento de incidência de malária e doenças; ocupação de novas áreas; aumento da pressão sobre as terras e áreas indígenas; exposição dos povos indígenas ao alcoolismo, prostituição e às drogas ilícitas; aumento da disseminação das doenças sexualmente transmissíveis e outras doenças; transferência obrigatória da população rural acarretando a perda de imóveis e benfeitorias, processo de aprofundamento da pobreza local; impactos nas formas de produção e agricultura familiar, a exemplo, agricultura, pecuária bovina, extrativismo vegetal e mineral, pesca artesanal e comercial; desmatamentos nos locais de construções e a conseqüente perda de vegetação dos ambientes naturais com mudanças na fauna; mudanças no escoamento e na qualidade da água nos igarapés do trecho do reservatório dos canais que, efetivamente, afetarão as espécies aquáticas, podendo ocorrer a morte de peixes; alteração da qualidade da água; perda de fonte de renda e de sustento para as populações indígenas; danos ao patrimônio arqueológico. Nas obras de Tucuruí (Sistema de transposição de desnível d'água, Tramo-Oeste) no sudeste do Pará, houve relatos de exploração sexual e de prostituição de jovens e às margens da BR-422 e do lago, assim como há cerca de 200 famílias morando em casas de palafita e na beira da rodovia. Em meio aos barcos de pesca e dos bares flutuantes há a prostituição e a possível entrada da exploração sexual (Matriz Intersetorial, 2011).

Segundo Oliveira (2015), a violência social na região impactada pela usina hidrelétrica de Belo Monte cresceu em níveis consideráveis no período de 2009 a 2013, anos concomitantes à execução da obra. A seguir os dados sobre a variação histórica da violência sexual contra crianças e adolescentes (Quadros 14 e 15).

Quadro 14 - Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes - 2009 a 2013

Ano	Municípios			
	Altamira	Anapú	Medicilândia	Vitória do Xingu
2009	29	14	38	2
2010	43	9	59	10
2011	75	4	61	5
2012	177	32	100	7
2013	124	43	19	6

Fonte: Conselhos Tutelares dos municípios

Quadro 15 - Violência Social no Município de Altamira 2010 a 2014

Ano	Violência			
	Lesão Corporal em Mulher	Homicídio	Traficantes Presos	Adolescentes Apreendidos
2010	90	50	22	27
2011	128	47	55	60
2012	125	45	156	178
2013	63	72	205	189
2014	108	86	159	182

Fonte: Superintendência da Polícia Civil e na Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (Deam)

Para Oliveira (2015) os elevados índices de violência social estão relacionados às dinâmicas de precarização das condições de vida decorrentes do adensamento populacional sem adequado planejamento e investimento prévio no território e em serviços públicos.

Há que se considerar também o subdimensionamento de algumas estatísticas, por exemplo os de Vitória do Xingu, devido ao fato de algumas formas de violência não denunciadas, tais como o abuso sexual, os conflitos familiares e a violência contra a mulher, cuja manifestação ocorrem mais no espaço intrafamiliar ou doméstico, resultando em uma diferença crítica entre dados reais e dados oficiais (Ibid, 2015)

Para Oliveira (2015) a falta de consulta a órgãos de controle social, especialmente os conselhos setoriais municipais, os movimentos sociais, geraram as “lacunas das condicionantes”, reflexo de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de políticas compensatórias/mitigatórias que não desenvolveram qualquer interlocução com o quadro das demandas históricas referentes ao enfrentamento da violência social na região.

Por exemplo, o fluxo migratório foi superior ao estimado no EIA e não foi previsto os efeitos da saturação ou da inexistência de políticas e serviços tidos como essenciais para o enfrentamento da violência. Ademais, a rede socio assistencial como um todo só foi efetivada em 2014, na reta final da obra (por exemplo o CTD, a Casa Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência). Ademais, do total de 150 obras das condicionantes elencadas pela Norte Energia, em 2013, somente três tinham caráter socioassistencial (construção do Centro de Referência da Assistência Social

- Cras, do Centro de Convivência do Idoso e do centro de convivência do Caps), todas no município de Brasil Novo. As demais 147 eram do âmbito da educação e saúde.

Oliveira (2015) identificou que a disparidade do total de condicionantes em benefício de outros setores em detrimento das “políticas de proteção social” ocorreu desde o EIA, onde foram avaliados como de precárias condições para investir em políticas necessárias para atender as demandas sociais e violências decorrentes da obra. Enfim, as disparidades existem desde 2009, e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Altamira (CMDCA/Altamira) vem elaborando planos de ação para a concretização do segundo CTD na sede municipal de Altamira e outro no distrito de Castelo dos Sonhos, no mesmo município, além de uma Delegacia de Atendimento ao Adolescente (Data), uma unidade de cumprimento de medida socioeducativa de internação e um Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (Caps/AD). Os dois últimos, para sanar um problema grave e histórico: a necessidade de recorrer a Santarém ou a Belém para proceder à internação, no caso dos adolescentes em situação de ato infracional, e ao tratamento, no caso dos dependentes químicos.

Para além dos danos causados por grandes empreendimentos, há outras constatações agravantes das decorrentes do processo de materialização das condicionantes. No caso da usina hidrelétrica de Belo Monte foram identificadas três situações: a) lideranças indígenas denunciaram à Fundação Nacional do Índio (Funai) que trabalhadores contratados para realizar obras de infraestrutura do Plano Básico Ambiental do Componente Indígena (PBA-CI) nas aldeias estariam “fumando ‘pedra’ na aldeia e se relacionando com as índias”, havendo, inclusive, suspeitas de exploração sexual de indígenas por trabalhadores; b) apesar de todas as escolas construídas como parte das condicionantes educacionais, há registros que as taxas de reprovação no Ensino Fundamental aumentaram consideravelmente na região em que se instalou a hidrelétrica de Belo Monte, e as taxas de abandono apresentam piora em alguns municípios (Altamira, Anapu, Brasil Novo, Senador José Porfírio e Vitória do Xingu acumulam agora um crescimento de 40,5% entre 2011 e 2013); c) as violências sociais presentes no processo de reassentamento das famílias dos bairros urbanos afetados pelo alagamento permanente decorrente da usina para os Reassentamentos Urbanos Coletivos-RUC (Oliveira, 2015, p. 146),

Pode-se inferir que empreendimentos vêm ocasionando problemas sociais sem uma adequada preparação da rede local de serviços públicos para atender as demandas de proteção e garantia de direitos da criança e do adolescente, assim outros serviços inerentes ao processo de transformação e desenvolvimento social da comunidade, tais como escolas, posto de saúde etc. Essas realidades devem

ser consideradas e há necessidade de medidas para os enfrentamentos desses problemas sociais no contexto de grandes empreendimentos, sob pena de não se alcançar o desenvolvimento integral.

Por outro lado, no contexto urbano o Brasil passou a enfrentar outras situações de violações de direitos decorrentes de grandes empreendimentos advindos da preparação da infraestrutura para sediar megaeventos esportivos, tais como a Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo FIFA 2014 e as Olimpíadas de 2016. Desta forma, foram iniciadas construções de estádios, hotéis e empreendimentos de mobilidade urbana, resultando na ampliação de risco social e de violações de direitos de crianças e adolescentes nesses territórios e novamente o debate sobre a vulnerabilidade de crianças e adolescentes nesses contextos foi estabelecido com o setor produtivo, de forma que as empresas e poder público estruturassem ações de proteção e garantias de direitos.

5.2. Megaeventos

A Agenda de Convergência para Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente no Contexto dos Megaeventos, com o chamamento Proteja Brasil, constituiu-se, em 2012, através de iniciativas das Redes Nacionais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, sob a coordenação da SDH/PR.

Essa iniciativa surgiu das preocupações dos movimentos da infância e adolescência do país que alertaram para a possibilidade de aumento nos casos de exploração sexual infantil durante o período dos eventos programados para serem realizados no Brasil nos anos de 2013 e 2014 - a Copa das Confederações, a Jornada Mundial da Juventude, e a Copa do Mundial FIFA 2014 -, além de ampliar o risco de outras violações de direitos.

Com base em algumas análises internacionais em contextos de megaeventos e considerando a dimensão territorial do Brasil e os fatores socioeconômicos, a situação de vulnerabilidade já existente poderia ser agravada, especialmente para as populações mais desprotegidas.

De fato, segundo dados divulgados pela Brunel University de Londres e outras pesquisas associadas, na Copa da África do Sul, em 2010, foram registrados 40 mil casos de exploração infantil (aumento de 63%) e 73 mil ocorrências de abusos contra mulheres (83% a mais) nos dois meses entre a chegada das delegações, os jogos e o término do evento. No Mundial realizado na Alemanha, em 2006, foram contabilizados 20 mil contra crianças (aumento de 28%) e 51 mil contra mulheres (49% a mais). Nas Olimpíadas da Grécia, em 2012, foram 33 mil casos

contra crianças (87% a mais) e 80 mil casos contra mulheres (78% de acréscimo).

No Brasil, por exemplo, o levantamento Turismo e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes: um Estudo dos seus Fatores Determinantes (FONTES, 2012) mapeou a relação entre o turismo de lazer e a exploração sexual de crianças e adolescentes entre o período de 2008 e 2010. Essa pesquisa mostrou que em Salvador - uma das cidades pesquisadas por ter alto fluxo de turistas - , para cada 372 turistas internacionais, houve aumento de uma denúncia de exploração sexual de crianças.

Portanto, a Agenda de Convergência buscou a mobilização de atores estratégicos, os investimentos e as competências de todos os parceiros envolvidos na proteção de crianças e adolescentes - tanto os agentes governamentais, quanto os não-governamentais, seja em nível nacional ou internacional, como estratégia de proteção integral da criança e do adolescente, assim como para a intervenção em situações de ameaça e risco aos direitos decorrentes das atividades de preparação e realização desses grandes eventos sediados no Brasil.

A Agenda de Convergência foi estruturada por meio de um Comitê Nacional e por 12 Comitês Locais em cada uma das cidades-sede (durante a Copa das Confederações, foram instalados 6 Comitês Locais). O Comitê Nacional, com articulação intersetorial e interinstitucional, permitiu um diálogo permanente nos níveis federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, entre o executivo, o judiciário e a sociedade civil, com o apoio de organismos internacionais e setores empresariais.

A metodologia de ação integrada pautou-se na constituição de Comitês Locais de Proteção Integral, que foram os espaços de mobilização e preparação das ações da rede de proteção durante os eventos nas cidades sede da Copa. Para tanto, cada Comitê elaborou um Plano Integrado de Proteção dos fluxos de atendimento, constando a relação dos equipamentos e serviços da rede, a lista dos profissionais e suas respectivas atribuições. No dia do evento estruturava-se um Plantão Social Integrado com Equipes Itinerantes e Espaço Temporário de Convivência para criança e adolescentes em situações de violação de direitos.

A demanda inicial trazida para a Agenda concentrava-se quase que exclusivamente na exploração sexual de crianças e adolescentes. No entanto, alargou-se a compreensão do papel da Agenda com o entendimento de que a exploração sexual é uma violência que não se dá de forma isolada e fragmentada, assim como era importante combater outras violações de direitos humanos que poderiam ocorrer num cenário de grandes eventos.

Desta forma, para a implementação das ações foram mapeados os seguintes cenários de violação de direitos de crianças e adolescentes, os quais deveriam ser enfrentados a partir de uma visão sistêmica e integrada: a) violência sexual, exploração sexual; b) trabalho infantil; c) desaparecimento de crianças e adolescentes; d) venda de álcool e outras drogas para crianças e adolescentes; e) abordagem violenta na identificação de adolescentes cometendo ato infracional; f) violência letal; g) negligência e outros tipos de violência.

Cabe destacar, ainda, que a Agenda era voltada essencialmente às crianças e adolescentes, mas, diante da vulnerabilidade de outras populações, aos poucos, foram sendo incorporados outros públicos, como a população em situação de rua, a pedido do Comitê Nacional dessa população. Posteriormente, foi incorporado também o acompanhamento de casos de violação envolvendo pessoas com deficiência e a população LGBT, com o apoio de suas respectivas redes locais.

A Agenda priorizou sua atuação nos locais específicos de realização dos jogos e pontos estratégicos indicados pelos Comitês Locais da FIFA. Também foram priorizados Portos Secos, Portos Marítimos, Portos Fluviais, Fronteiras Simples e Municípios bifronteiriços. Essa incidência não impediu que fossem feitas ações paralelas a partir da identificação de pontos de vulnerabilidades relacionados direta ou indiretamente com a realização do evento.

Cabe mencionar que vários parceiros da Agenda de Convergência estabeleceram estratégias de comunicação e campanhas contra a exploração sexual no contexto do turismo e outras formas de exploração de crianças e adolescentes, antes e durante os megaeventos, na Europa e no Brasil.

O lançamento da campanha “Proteja Brasil”, no dia 18 de maio de 2013, com alcance nacional, representou um marco nessa trajetória, convocando os diversos movimentos da infância e os entes governamentais para aderirem à proposta de proteção de crianças e adolescentes no período da Copa das Confederações e da Copa do Mundo (Brasil, 2014)

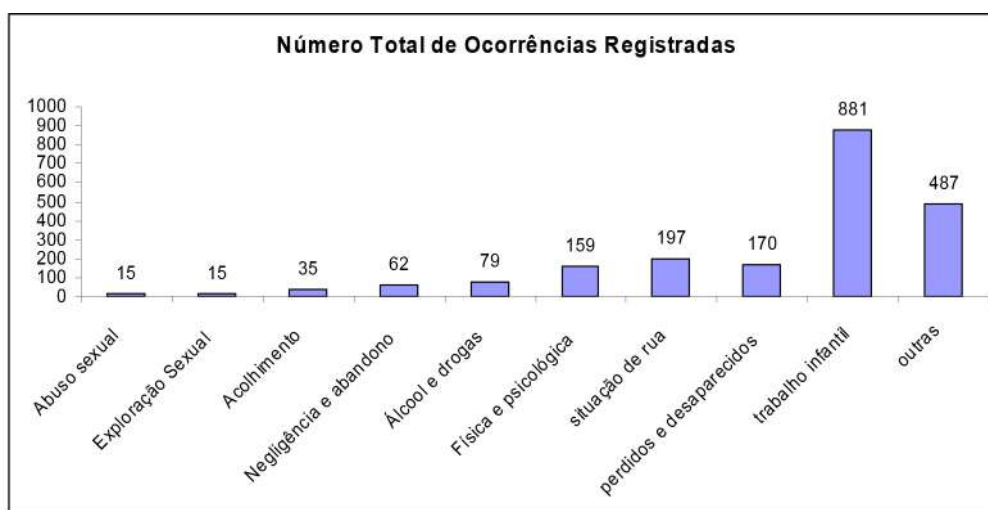
Em 2014, a assessoria de comunicação social da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República realizou 18 encontros para qualificação de jornalistas, nos quais participaram mais de 100 jornalistas, nas 12 cidades sedes, com o objetivo de tratar sobre a produção de notícias da Agenda de Convergência Proteja Brasil. Ressalta-se ainda o “Guia de Referência para a Cobertura Jornalística – Grandes Eventos Esportivos e os Direitos de Crianças e Adolescentes” como subsídios aos jornalistas responsáveis pela cobertura do evento. Essa publicação foi editada pela ANDI – Comunicação e Direitos, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e o Conselho Nacional

dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Foi desenvolvido o aplicativo gratuito Proteja Brasil para celulares, o qual possibilitou o direcionamento de denúncias ao Disque Direitos Humanos – Disque 100. Esse aplicativo também apresenta informações sobre as formas de violência contra crianças e adolescentes e os equipamentos públicos mais próximos da localidade em que o autor da denúncia se encontrava. Esse aplicativo foi uma parceria entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência de República, UNICEF, CEDECA Bahia e a empresa alagoana IlhaSoft. No período da copa teve Download para Android (8.928); Download para Iphone (5.084); e Ligações feitas do aplicativo para o Disque 100 (642).

Os atendimentos diretos realizados pelos Comitês Locais, por meio dos plantões instalados que realizaram sessões de atendimento especializado durante a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, assim como por doze equipes itinerantes e instalados espaços de convivência em diversas cidades, registraram 2.100 ocorrências. O Gráfico 11 apresenta a síntese dos atendimentos, sem contabilizar os dados dos Comitês de Cuiabá (MT), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP).

Gráfico 11 – Número Total de Ocorrências Registradas na Copa do Mundo FFIFA 2014



Fonte: SDH/PR

Ao se comparar os registros dos meses de preparação e realização dos Megaeventos (de junho-julho) nos períodos de 2013 e 2014 (Quadro 13), observa-se que houve um aumento de 1.658 denúncias (+17%) de violações de direitos. Esses dados apontam que em contextos de megaeventos as situações de vulnerabilidade são ampliadas. Não obstante, a mobilização da rede de proteção e ampliação de canais de denúncia, especialmente com a aplicativo Proteja Brasil, favorecem a visibilidade sobre tema e a conscientização da sociedade sobre a

problemática e, por consequência, a denúncia correspondente.

Quadro 13 – Registros de Denúncias em Megaeventos de 2013 e 2014

RELATÓRIO INFORMAÇÕES GERAIS – 12/06/2013 A 13/07/2013					RELATÓRIO INFORMAÇÕES GERAIS DA COPA DO MUNDO 2014				
QUADRO GERAL DE DENÚNCIAS					QUADRO GERAL DE DENÚNCIAS				
Tipo de Atendimento	Junho	Julho	Total geral	%	Tipo de Atendimento	Junho	Julho	Total geral	%
Crianças e adolescentes	5900	3830	9730	69,03%	Crianças e adolescentes	6906	4345	11251	71,42%
Igualdade Racial			0	0,00%	Igualdade Racial	1		1	0,01%
LGBT	82	56	138	0,98%	LGBT	61	42	103	0,65%
Outros	97	83	180	1,28%	Outros	74	47	121	0,77%
Pessoa idosa	1648	1143	2791	19,80%	Pessoa idosa	1847	1140	2987	18,96%
Pessoas com deficiência	525	349	874	6,20%	Pessoas com deficiência	508	327	835	5,30%
Pessoas em restrição de Liberdade	174	148	322	2,28%	Pessoas em restrição de Liberdade	212	165	377	2,39%
liberdade					liberdade				
População situação de rua	37	24	61	0,43%	População situação de rua	52	27	79	0,50%
Total geral	8463	5633	14096	100,00%	Total geral	9661	6093	15754	100,00%

Fonte: SDH/PR

Do total dos registros, por tipo de violação, envolvendo as 12 cidades-sede da Copa do Mundo 2014, a cidade de São Paulo foi a que mais teve incidência (972), e a negligência representou 48,57% do total de violações, seguida violência física (31,29%) e violência sexual (14,79%). Quadro 14.

Quadro 14 – Disque 100 - Quantidade e Tipos de Violações na cidade sede da Copa do Mundo FIFA 2014

Quantitativos de Tipos de Violações de Crianças e Adolescentes dos 50 Municípios de maior incidência em registro de denúncias - Período da Copa do Mundo 2014										
Ranking*	UF	Município	EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	NEGLIGÊNCIA	TRÁFICO DE PESSOAS	VIOLÊNCIA FÍSICA	VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL	VIOLÊNCIA SEXUAL	Total geral	%
1ª	SP	São Paulo	41	481	1	335	2	112	972	21,56%
2ª	RJ	Rio de Janeiro	31	371	2	238	2	94	738	16,37%
3ª	AM	Manaus	23	236	1	134		83	477	10,58%
4ª	CE	Fortaleza	30	233		154		66	483	10,71%
5ª	DF	Brasília	22	209		111		77	419	9,29%
6ª	BA	Salvador	17	174		145		71	407	9,03%
7ª	MG	Belo Horizonte	12	103	1	59		48	223	4,95%
9ª	RS	Porto Alegre	10	89		73		15	187	4,15%
11ª	RN	Natal	7	78		63		34	182	4,04%
12ª	PR	Curitiba	4	81		37	1	30	153	3,39%
13ª	PE	Recife	23	91		41		23	178	3,95%
20ª	MT	Cuiabá	8	44		21	3	14	90	2,00%
Total			228	2190	5	1411	8	667	4509	100,00%
%			5,06%	48,57%	0,11%	31,29%	0,18%	14,79%	100,00%	

Relatório final da Agenda de Convergência para a Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente no contexto de Megaeventos (2014), elaborado pela SDH/PR, apontou alguns aprendizados e desafios acerca dos trabalhos desenvolvidos. Dentre eles cabe destacar (Brasil, 2014):

“1. Legados:

- *Desenvolvimento e implementação de uma metodologia de proteção de crianças e adolescentes durante a realização de megaeventos, baseada na articulação intersetorial e multissetorial dos serviços, programas e políticas, nos três níveis da federação, com potencial de subsidiar o planejamento de ações para outros eventos esportivos, festivos, religiosos, culturais etc;*
- *A capacitação de profissionais de várias áreas do conhecimento e das diversas políticas sociais nas estratégias de proteção da criança e do adolescente em grandes eventos esportivos;*
- *Estabelecimento de fluxos e estratégias integradas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, no contexto de grandes eventos, com o envolvimento das redes locais;*
- *Criação de expertise para desenvolvimento de metodologias de proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, podendo ser ajustada para outros contextos, como a realização de obras e empreendimentos;*
- *A criação e divulgação do Aplicativo “Proteja Brasil” que ofereceu ao país mais um canal de denúncia de violações de direitos de crianças e adolescentes;*
- *A intensificação da conscientização do papel da sociedade na proteção de*

crianças e adolescentes, por meio de campanhas continuadas educativas e de mobilização social;

- *Aproximação, em alguns estados, do sistema de segurança pública com as demais redes de proteção de crianças e adolescentes, coibindo a violência contra esse público, em especial a violência sexual;*
- *Avanços normativos, por meio da aprovação da Portaria Interministerial N° 876 de 2014, assinada pelo Ministério da Justiça e pela Secretaria de Direitos Humanos, e da Lei 12.978, de 21 de maio de 2014;*
- *Ampliação das campanhas visando à conscientização dos atores do trade de turismo sobre o seu papel na prevenção e repressão à exploração sexual de crianças e adolescentes;*
- *Realização de campanhas pelos diversos parceiros da Agenda de Convergência, contemplando diretrizes comuns sempre que possível, por meio, por exemplo, da utilização do selo da Agenda de convergência;*
- *Integração e troca de experiência entre diferentes municípios, Estados e Distrito Federal, por meio da Agenda de Convergência, proporcionando a troca de experiência e o fortalecimento das ações em prol dos direitos das crianças e adolescentes;*

Maior divulgação à população dos canais de denúncia em casos de violações dos direitos das crianças, com destaque ao Disque 100 e Conselhos Tutelares.

2. Desafios para as próximas edições:

- *Necessidade de melhoria nas estratégias de comunicação para informar à população sobre as ações dos Comitês e seus locais de funcionamento;*
- *Aprimoramento dos instrumentos para coleta e sistematização de dados sobre as violações de direitos e os registros de atendimentos realizados no decorrer dos grandes eventos;*
- *Criação de instâncias de articulação intragovernamentais, em parceria com o Sistema de Justiça, promovendo a intersectorialidade na implementação das políticas relacionadas à criança e ao adolescente;*
- *Necessidade de criação de séries históricas, com dados estatísticos sobre violações de direitos de crianças e adolescentes associados a grandes eventos;*
- *Aprimoramento do processo de formação de agentes de segurança pública e de justiça para adoção de estratégias de abordagem aos adolescentes baseada na política de direitos humanos, com destaque especial aos adolescentes em conflito com a lei;*

- *Aprofundamento do diálogo entre governo e sociedade civil para o desenvolvimento de ações de proteção de crianças e adolescentes, de maneira integrada e colaborativa;*
- *Inclusão no planejamento dos órgãos públicos de previsão orçamentária para a efetivação de ações integradas para atuação no contexto de grandes eventos;*
- *Ampliação da participação dos Conselhos de Direitos na construção, aplicação e monitoramento das ações relacionadas à Agenda de Convergência;*
- *Ampliação da capilaridade do alcance da estratégia de formação de Comitês Locais, com apoio dos entes municipais, estaduais e da sociedade civil;*
- *Otimização da mobilização dos atores e da efetivação dos serviços públicos, visando melhorar a proporção entre profissionais envolvidos nos Comitês Locais e o número de crianças e adolescentes atendidos;*
- *Melhoria das estruturas dos serviços locais para o efetivo atendimento de crianças e adolescentes nas redes de proteção;*
- *Desenvolvimento imediato de estratégias para incorporação das lições apreendidas com a Agenda de Convergência, garantindo sua continuidade como repertório metodológico que permite a concretização dos ideários da integralidade e intersetorialidade das políticas de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;*
- *Aprofundamento das intervenções com a temática da população em situação de rua e outros temas para garantia de direitos humanos em grandes eventos;*
- *Ampliação do diálogo entre as áreas de Segurança Pública, do Judiciário e da Saúde sobre o uso de drogas lícitas (como o álcool) e ilícitas por adolescentes;*
- *Ampliar as campanhas de conscientização junto aos comerciantes para evitar a venda de bebidas alcoólicas para adolescentes”.*

5.3. Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras

Em 2003, no âmbito das prioridades do Governo Federal de enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes, a PRF iniciou os trabalhos tanto para a formação de policias nessa temática quanto na realização de campanhas de sensibilização, além de operações de inteligência e de repressão direcionadas à exploração sexual.

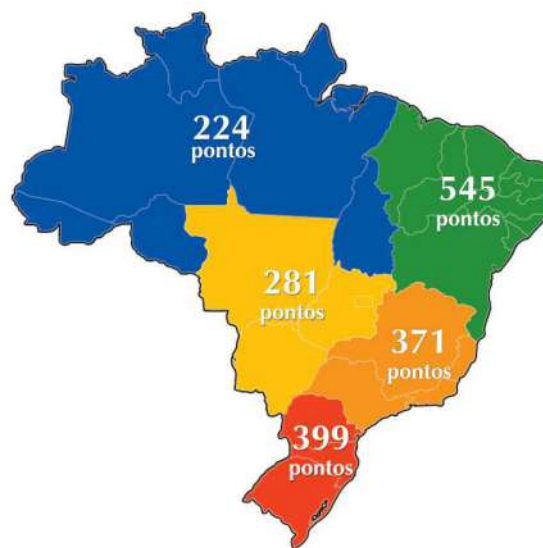
Assim surgiu o projeto MAPEAR, com finalidade de realizar um levantamento onde são identificados e registrados os pontos vulneráveis à exploração sexual de criança e adolescentes ao longo das rodovias federais brasileira.

O primeiro levantamento efetuado em 2003 apontou 844 pontos de risco de exploração sexual de crianças e adolescentes e, em 2005, foi realizada a atualização dos dados e constatou-se o aumento dos pontos, que totalizaram 1.222.

Em consequência da importância de tais dados para subsidiar as políticas públicas de enfrentamento desse fenômeno, a PRF, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) e Organização Internacional do Trabalho (OIT) publicaram o primeiro documento georreferenciado para a divulgação dos 1.819 pontos vulneráveis à exploração sexual (2007/2008), intitulado “Guia para a Localização dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual Infanto-Juvenil ao Longo das Rodovias Federais Brasileira” contendo a indicação do km na rodovia e o tipo de estabelecimento (bar, posto de gasolina, hotel etc.).

Atualmente, o levantamento é atualizado bianualmente, visando à ação integrada de proteção e resgate das vítimas, inclusive com a articulação intersetorial das redes locais para acompanhamento e proteção daquelas que foram resgatadas.

O Levantamento de 2009/2010 totalizou 1820 pontos. O mapa da distribuição dos pontos, por região geográfica, indica maior concentração no nordeste com 545 pontos, conforme demonstrado no mapa:



Fonte: Mapeamento PRF 2009/2010

Importante destacar que a metodologia para a identificação de “pontos vulneráveis”, ou seja, cenários propícios à exploração sexual de crianças e adolescentes, prevê critérios e a pontuação correspondente aos municípios que podem determinar e/ou classificar o ponto como baixo, médio, alto risco e crítico. Os critérios são:

1. existência de casos de prostituição
2. existência de tráfico/consumo de drogas

3. atuação do conselho tutelar no local
4. existência de prostituição de adultos no local
5. presença de criança e adolescentes
6. presença de caminhoneiros
7. aglomeração/estacionamento de veículos em trânsito
8. existência de vigilância privada
9. Condições da iluminação

No levantamento de 2011/ 2012 foram identificados 1.776 pontos vulneráveis, sendo que a maior incidência está em lugares que vendem bebidas alcoólicas (77,6%), seguidos de locais com a presenças de caminhoneiros (77,6%) e prostituição de adultos (38,9%) (Quadro 15)

Quadro 15. – Totalidade dos Pontos Mapeados – 2011/2012

UF	SIM	%	NÃO	%	Total de Pontos
Neste ponto já houve casos de exploração sexual de crianças e adolescentes?	474	26,7%	1.302	73,3%	1.776
Existe registro de ocorrências de tráfico/consumo de drogas neste ponto?	448	25,2%	1.328	74,8%	1.776
Tem conhecimento da atuação do conselho tutelar no ponto em análise?	377	21,2%	1.399	78,8%	1.776
Existe prostituição de adultos neste ambiente?	1.154	65,0%	622	35,0%	1.776
Há constante presença de crianças e/ou adolescentes no local?	738	41,6%	1.038	58,4%	1.776
Presença de caminhoneiros no local?	1.379	77,6%	397	22,4%	1.776
É um ponto de consumo de bebidas alcoólicas?	1.501	84,5%	275	15,5%	1.776
Aglomeração/estacionamento trânsito? de veículos em trânsito?	1.294	72,9%	482	27,1%	1.776
Algum tipo de vigilância privada neste ambiente?	527	29,7%	1.249	70,3%	1.776
Existe Iluminação na área?	1.227	69,1%	549	30,9%	1.776

Fonte: Mapear 2011/2012

Do total de pontos com vulnerabilidade o projeto Mapear identificou 1.776 pontos vulneráveis à exploração sexual, no período de 2011/2012, sendo que 38,9% são considerados críticos. (Quadro 16)

Quadro 16 – Análise das regiões por níveis de risco dos pontos 2011-2012

Região	Crítico	Alto risco	Médio risco	Baixo risco	TOTAL DE PONTOS
CENTRO-OESTE	165	132	62	39	398
NORDESTE	195	88	65	23	371
SUDESTE	88	95	94	81	358
NORTE	134	70	49	80	333
SUL	109	95	79	33	316
TOTAL POR NÍVEL	691	480	349	256	1776
Porcentagem em relação ao total de pontos	38,9%	27,0%	19,7%	14,4%	100%

Fonte: Mapear 2011-2012

O Quadro 17 demonstra as regiões agrupadas por níveis de risco (crítico, alto, médio e baixo), referente ao levantamento de 2013/2014. Observa-se que a região Sudeste é a que detém a maior quantidade de pontos de vulnerabilidade (494). Entretanto, quando consideramos apenas os pontos críticos, verifica-se que a região Nordeste lidera o ranking com 172 pontos.

Quadro 17 – Análise das regiões por níveis de risco dos pontos 2013-2014

Região	Crítico	Alto risco	Médio risco	Baixo risco	TOTAL DE PONTOS
Sudeste	149	106	133	106	494
Nordeste	172	129	120	54	475
Sul	73	162	161	52	448
Centro-Oeste	88	109	109	86	392
Norte	84	32	32	12	160
TOTAL POR NÍVEL	566	538	555	310	1969
Porcentagem em relação ao total de pontos	28,7%	27,3%	28,2%	15,7%	100%

Fonte: Mapear 2013-2014.

Ao se analisar os últimos mapeamentos, no período de 2009 a 2014, considerando apenas os pontos críticos, observa-se uma redução dos pontos (Quadro 18). Isso decorre do fato das atividades de investigação, repressão e resgate das vítimas por parte da Polícia Rodoviária Federal. Além disso, com essas ações há uma migração de pontos de exploração sexual para as rodovias estaduais, portanto, fora da circunscrição da PRF.

Quadro 18 – Pontos Críticos no período de 2009 a 2014

Projeto Mapear			
PERÍODO DO MAPEAMENTO	TOTAL DOS PONTOS NO PERÍODO	PONTOS CRÍTICOS	PERCENTUAL EM RELAÇÃO AO TOTAL
2009/2010	1.820	924	50,8%
2011/2012	1.776	691	38,9%
2013/2014	1.969	566	28,7%

Outro fator importante para a redução diz respeito às ações preventivas e de conscientização da sociedade que vem impedindo a instalação desses pontos por meio de denúncias. Ademais, a pactuação com as empresas privadas que aderiram ao programa Na Mão Certa⁶⁸, por meio da assinatura dos compromissos do *Pacto Empresarial contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Brasileiras*, tem permitido a realização de campanhas educativas juntos aos estabelecimentos situados às margens das rodovias e aos caminhoneiros.

Tendo em vista que a exploração sexual tem raízes multicausais, o Projeto Mapear fez uma análise comparando com índices socioeconômicos dos municípios onde foram localizados pontos críticos ou de alto risco (2013/2014), assim como foram comparados com o Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDHM) sobre os temas de educação e renda.

A pesquisa concluiu que dos 1.104 pontos (somados os críticos e os de alto risco) estão agrupados em 470 municípios brasileiros e 90,43% possuem o IDHM (educação) entre médio e muito baixo (ou seja, entre 0,00 e 0,699). Além disso, nesses municípios há 120.150 crianças e adolescentes (até 14 anos) não alfabetizados, e outros 527.635 evadidos da escola.

No que diz respeito ao IDHM (renda) os valores comparados dos 470 municípios com a totalidade dos municípios brasileiros estão próximos da média nacional. Entretanto, constatou-se que 26,13 % (1.103.107 crianças e adolescentes) vivem em famílias pobres ou em extrema pobreza, com renda per capita média de R\$ 57,81, no faixa de 0 a 14 anos nesses municípios.

68 Lançado em 2006 pela Childhood Brasil, o Programa Na Mão Certa congrega as empresas através da adesão ao Pacto Empresarial Contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Brasileiras. O objetivo é enfrentar essa grave violação de direitos humanos, propondo ações para proteger crianças e adolescentes da exploração sexual nas estradas. A principal estratégia adotada pelas empresas é a sensibilização dos motoristas de caminhão, para que atuem como agentes de proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Informações disponíveis no site: <http://www.namaocerta.org.br>

Outro indicador apontado pela pesquisa do Mapear foi que nos 470 municípios com pontos vulneráveis críticos e de alto risco há 968.445 crianças e adolescentes considerados economicamente ativos, ou seja, que trabalham ou trabalharam no mês anterior à pesquisa.

Infere-se, portanto, que crianças e adolescentes não alfabetizados e evadidos da rede escolar e a quantidade expressiva de adolescentes economicamente ativos – certamente a maioria associados à situação de viverem em famílias pobres ou em extrema pobreza – podem ter uma relação com a exploração sexual nesses municípios, uma das piores formas de trabalho infanto-juvenil.

Portanto, para combater esses crimes há necessidade de integrar e somar esforços em diversas áreas de atuação. Ações na saúde, assistência social, educação, responsabilização e repressão poderão ser intensificadas com o objetivo de eliminar esta grave violação de direitos humanos que vitima crianças e adolescentes no Brasil.

Adicionalmente, o Projeto Mapear analisou sua própria trajetória e concluiu que um dos grandes desafios para o enfrentamento desse fenômeno é a expansão do mapeamento dos pontos vulneráveis para as rodovias estaduais, a fim de “fechar o cerco” aos infratores. Primeira experiência de transferência da metodologia do mapeamento para os estados foi realizada com Pernambuco, mas permanece a necessidade de ampliação para todos os demais, com apoio do sistema de segurança pública.

Além disso, é premente a articulação e integração efetiva com a rede de serviços de proteção das crianças e dos adolescentes dos municípios relacionados aos pontos de vulnerabilidade, a fim promover medidas que protejam as crianças e adolescentes em risco social.

Importante mencionar que a SDH iniciou trabalhos para a coleta de dados e a sistematização em uma matriz dos serviços existentes e dos gestores das políticas locais, para apoiar os trabalhos da PRF nos municípios onde ocorrem as violações e para o melhor atendimento das crianças resgatadas. Até 2014 foram resgatadas 3.251 crianças e adolescentes.

5.4. Regiões de Fronteira

As zonas de fronteira muitas vezes são vistas como espaços de ocorrências de ilícitos, mas pode ser uma ambiente de interação, intercâmbio e cultura.

As interações espaciais nas zonas de Fronteira derivam pelo grau de complementariedade entre as unidades geográficas (aptidões produtivas)

que movimentam o fluxo de pessoas, bens e serviços, tanto visíveis (legais) como invisíveis (contrabando). Por outro lado, esse fluxo incide em uma ordem conjuntural representada pela situação econômica e flutuações monetária (câmbio), provocando grandes movimentos turísticos e pela variação de preços de produtos. Em síntese, os fluxos transfronteiriços são em princípio oscilatórios, acompanhado dos comportamentos financeiro e comercial (OLIVEIRA e SOUZA, 2014; ENAFRON, 2013).

Nas cidades gêmeas estas duas lógicas são mais visíveis, principalmente nas “fronteiras secas” onde não há descontinuidade física (como um rio). As trocas inversas de atendimento de demandas cotidianas baseia-se na oferta dos produtos, bens e serviços que ora está de um lado ora está do outro. Portanto, a dinâmica local de interações espaciais são decorrentes de diferentes níveis econômicos e arranjos produtivos em função de vantagens comparativas que surgem com as próprias diferenças.

Segundo Oliveira e Souza (2014) nas regiões de fronteira o que se destaca é a interação entre a economia de cidades vizinhas estrangeiras as quais conseguem estabelecer uma dinâmica de troca tanto no aspecto econômico quanto no aspecto cultural. Entre estes fluxos, pode-se destacar o fluxo de trabalhadores entre as faixas de fronteira. Uma cidade considerada mais desenvolvida do que a outra, por exemplo, tende a atrair trabalhadores da cidade menos desenvolvida onde lhe faltam recursos e empregabilidade. Trabalhadores do tipo diaristas ou sazonais saem em busca de empregos em empresas que não exijam qualificações.

Os serviços sociais coletivos também se tornam um atrativo de estrangeiros para as cidades brasileiras, onde os recursos são sustentados pelo governo, causando migrações de pessoas para serem atendidas nas unidades de saúde, totalmente gratuito, por exemplo. Em Foz do Iguaçu observa-se um fluxo de migrantes paraguaios (e, em menor número, de argentinos) que se dirigem ao Brasil em busca de trabalho ou de serviços de da rede de proteção (assistência social, educação e saúde). A pesquisa de campo feita por Nogueira e Dal Prá *apud* (2006) demonstra que o percentual de estrangeiros registrados em uso na área de saúde é de: Foz do Iguaçu (28,2%), Guaíra (8,4%), Santana do Livramento (7,4%), São Borja e Uruguaiana (6,4%), Santa Helena (5,4%), Missal (4,9%), Quaraí e Bajé (3,4%) e Jaguarão (2,9%), nos demais municípios oscilam em torno de 0,99%. (OLIVEIRA e SOUZA, 2014).

A fronteira pode ser considerada como um espaço de trocas e integração social, uma zona de contato. Pode ser também um espaço de ambiguidade por existirem conflitos gerados pelas diferenças culturais, mas também por possuírem uma

conexão cultural, como por exemplo, o espaço “brasiguai”⁶⁹. Os brasileiros e seus descendentes que vivem no Paraguai cultivam o idioma, mas seus filhos estudam em escolas paraguaias o que os leva a aprender o espanhol, além da convivência local que faz com que se familiarizem com o Guaraní (considerada também língua oficial do Paraguai). Por outro lado, há conflitos entre fazendeiros imigrantes brasileiros proprietários das terras no Leste do Paraguai e os camponeses paraguaios que promovem invasões e outras reivindicações junto aos Governos.

Segundo Oliveira e Souza (2014) a integração fronteiriça no espaço geográfico do MERCOSUL traz consigo vários problemas vividos pelas comunidades fronteiriças. Alguns dos principais problemas estão ligados aos “corredores de passagem” de mercadorias: são frequentes os fechamentos de estabelecimentos e desempregos, por conta de ajustes cambiais e crises financeiras nacionais.

Outros problemas nas atividades transfronteiriças, segundo Mendonça (2009) são:

“Morosidade no atendimento aos turistas e abandono de estruturas de serviços turísticos; falta de coordenação das ações das polícias; restrições ao trânsito de mercadorias de varejo, não reconhecimento do comércio local e comércio irregular; decisões governamentais unilaterais; trânsito de trabalhadores com pouca qualificação profissional, sem carteira de trabalho, sem normas trabalhistas e previdenciárias; migrações e crescimento demográfico; ausência de sistema de identificação dos moradores da zona fronteiriça – a chamada “carteira de fronteiriço” –; presença de catadores e flanelinhas; falhas no transporte urbano; tráfego internacional de veículos a trabalho sem regulamentação; e falta de organização social. Tudo isso somado a ações ilícitas – tráfico, contrabando –, à violência e a violações de direitos humanos. Ações de repressão dos governos dos Estados nacionais, como ao contrabando, acabam muitas vezes reduzindo a procura de serviços, como de bares e causando outros resultados não desejados. (MENDONÇA, 2009, P21-22)”

Essa é a configuração geral das zonas de fronteiras que são regiões vulneráveis a todos os tipos de situações concernentes ao contato entre sociedades distintas, mas que, em vista de necessidades de sobrevivência ou de comunicações com o “mundo externo”, são submetidas à integração, o que, se torna uma questão a

69 Este termo é utilizado para os imigrantes brasileiros se concentraram nos departamentos paraguaios que são limítrofes com o Brasil, o Alto Paraná, Canindeyú e Amambay e outros departamentos de Caaguazu, Itaipu e Caazapa. Foi nessas regiões que se formaram colônias e cidades em que predominam a língua portuguesa, canais de televisão, músicas e tradições culturais do Brasil.

ser administrada permanentemente pelos Estados envolvidos. A fronteira é um lugar que sofre constantes mudanças, pois nela há comunidades que influenciam a transformação espacial e social conforme suas necessidades.

Segundo Leal e Leal (2002) as características geográficas, culturais e econômicas configuram as dinâmicas das regiões de fronteira e mobilidade das pessoas. A região norte favorece o tráfico de seres humanos por meio das suas extensas fronteiras com sete países vizinhos em função do seu isolamento geográfico e precária infraestrutura e fiscalização e ausência de fiscalização. Os projetos de desenvolvimento econômico com geração de renda temporária provocam a migração desordenada. A mobilidade das mulheres e jovens na região norte, vinculada ao mercado de sexo, acompanha a dinâmica do desenvolvimento da Amazônia, municípios de confluência com estradas, portos, áreas de grandes empreendimentos e ainda locais onde ocorrem festivais).

Segundo as autoras, na Região Amazônica, migrar em busca de oportunidades de empregos temporários e de renda rápida, constitui-se para muitas pessoas, especialmente para mulheres pobres, via mercado do sexo, uma das poucas opções para fugir da pobreza. Com os altos lucros, a frágil presença do Estado e a corrupção, o crime organizado avançou na região, através do contrabando de ouro, armas, drogas e outros. Deste modo, construiu-se um cenário no qual o tráfico foi sendo incorporado ao discurso e na cultura local, como inevitável. Na fronteira norte destaca-se a perimetral norte BR-210, que liga o Oiapoque (AP) à Guiana Francesa (São Jorge e Cayena). Nesta região há um intenso movimento de brasileiros que migram clandestinamente para Cayena, a fim de trabalharem na construção civil, ou nos garimpos de ouro, existentes nas terras dos índios que vivem na Guiana Francesa e no Suriname.

Segundo o levantamento ENAFRON (2013)⁷⁰, realizado pelo Ministério da Justiça, o Centro-oeste é uma região muito extensa, mas relativamente pouco habitada (baixa densidade demográfica em mais de 80% dos municípios), o que facilita o tráfico de drogas. No Mato Grosso e Mato Grosso do Sul as principais atividades econômicas implantadas foram o cultivo da soja, a pecuária e o garimpo, impulsionado pelo programa de desenvolvimento centro-oeste. Na faixa de fronteira em geral, alguns grupos indígenas podem possuir relações afetivas e culturais que antecedem a demarcação das fronteiras, que não respeitou à sua ocupação

70 A pesquisa “Diagnóstico Sobre Tráfico de Pessoas nas Áreas de Fronteira no Brasil” foi realizada pela da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça, em parceria com Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e o International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras e da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). A pesquisa abrangeu o período de 2002 a 2012 e teve por objetivo de diagnosticar o fenômeno do tráfico de pessoas nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso.

tradicional da região, e por isso continuam a fazer os mesmos deslocamentos, que não são compreendidos como “migração”(Otero & Borghetti *appud*, 2006), ainda que isto represente na atualidade, “cruzar fronteiras” ou limites internacionais. A exemplo, os indígenas Guarani que são estabelecidos no sul do Mato Grosso do Sul e transitam pelas fronteiras do Brasil com outros países da América do Sul porque, além da ocupação tradicional que transpõe a fronteira, mantêm laços de parentesco em ambos os lados. Esta circulação intensa e relativamente “livre” é também o caso dos paraguaios que habitam no Paraguai e trabalham no comércio de Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) no Brasil.

Projetos de grande e médio portes estão sendo desenvolvidos nesta região Sudeste, especialmente os relativos à geração de energia (gasoduto, hidrelétricas e termelétricas), à infra-estrutura pesada para o transporte (estradas de rodagem, ferrovias e hidrovias) e ao avanço da fronteira agrícola. Nos estados do sul a ocupação territorial está atrelada ao processo da imigração europeia para a região (alemães, italianos, espanhóis, poloneses, russos, japoneses, portugueses, ucranianos e poloneses, sírio- libaneses). As grandes atividades econômicas na região de fronteira foram a hidroelétrica Itaipu, as migrações sazonais vinculadas aos períodos de colheita das frutas (maçã, uva, melancia) e ao comércio na tríplice fronteira Brasil/Paraguai e Argentina. É intensa a circulação de pessoas que trabalham Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este. O transporte de mercadorias e drogas pelos rios (contrabando) com o intuito de se driblar a intensa fiscalização brasileira também é uma realidade com a qual os residentes da área de fronteira convivem. Há exploração da mão de obra infantil brasileira nos países fronteiriço, já que no Brasil é melhor fiscalizado.

Enfim, a mobilidade das pessoas não é diferente na atualidade, podendo alterar as origens dos migrantes. O fato é que o desenvolvimento e crescimento econômico, associados à carência de mão de obra, têm atraído trabalhadores, e às vezes suas famílias, em busca de melhores condições sociais e materiais. “A principal razão para a migração, particularmente, na área de fronteira, é a econômica, seguida da migração para reagrupamento familiar e, em terceiro lugar, a humanitária (ENAFRON, 2013, p.110).

O esgotamento de determinada atividade econômica e a falta de opção pode provocar o deslocamento para outros pontos em busca novas oportunidades. Porém, muitos permanecem em condições precárias de sobrevivência.

Para Leal e Leal (2002) crises no mundo do trabalho refletem-se diretamente nas relações familiares. A desterritorialização, via processos migratórios de membros da família atraídos para frentes de trabalho nas regiões rurais, de fronteiras e de outros países, acaba por proporcionar a fragilização da família em função do abandono precoce do “gestor” das responsabilidades paternas, do afastamento

da mãe, do cotidiano do lar, da escola e de outras relações de sociabilidade. Estas transformações no âmbito da família geram situações difíceis de serem resolvidas, especialmente por parte das crianças e dos adolescentes. Troca de parceiros entre os pais, conflitos de natureza interpessoal (gerados por alcoolismo, drogadição, experiências sexuais precoces e insalubres) violências sexuais e tantas outras relações, acabam por vulnerabilizar⁷¹ este seguimento.

Portanto, as crianças, os adolescentes e as mulheres chefes de família terminam virando presas fáceis para o mercado do crime, das redes de exploração sexual e do tráfico de pessoas. Recrutados e aliciados pelos exploradores, deixam-se enganar por falsas promessas de melhoria de condições de vida submetem-se a uma ordem perversa de trabalho, geralmente impulsionada não só pela necessidade material, mas por desejos de consumo imputados pelos meios de comunicação e pela lógica consumista da sociedade (Leal e Leal, 2002, p.53)

O levantamento ENAFRON (2013) sobre tráfico de pessoas em áreas de fronteira, identificou que o tráfico de crianças e adolescentes foi mais observado em rotas intermunicipais e interestaduais, bem como nas rotas de fronteiras terrestres.

Segundo o levantamento ENAFRON (2013) o tráfico de pessoas é uma das atividades ilícitas e uma das formas de violação de direitos humanos que acontece na “fronteira seca” brasileira. Tráfico de pessoas implica mobilidade e o transporte de pessoas de um local para outro com fins específicos de exploração. Este processo “de um local para outro” pode ocorrer de um estado da Federação para outro dentro do território nacional, dentro do mesmo estado, ou entre países distintos. O cruzar de “fronteiras” ou divisas internacionais que, como visto, faz parte da própria definição de tráfico internacional e nacional, sendo a facilitação desta mobilidade elemento do crime de tráfico de pessoas.

Há certa dificuldade da aplicação dessa regra nas fronteiras terrestres por causa proximidade geográfica com os países fronteiriços da América do Sul, sendo a linha divisória entre um país e outro, às vezes, tão somente uma rua. Além disso, “cruzar fronteiras” é um ato tão ordinário nestas regiões, e tão pouco vigiado, que inclusive crianças e adolescentes transitam de um país para outro aleatoriamente, sem que a documentação necessária esteja disponível (Brasil, 2013)

A Pesquisa ENAFRON (2013) identificou um número relativamente grande de rotas de tráfico de pessoas nos estados que fazem parte da área de fronteira do

71 Para Leal e Leal (2002) a vulnerabilidade social é provocada por um conjunto de fatores coadjuvantes (exclusão social, ruptura familiar, violência intra-familiar, sentimento de responsabilidade em relação à família, pressão familiar, discriminação ou marginalização por ser mulher, precarização do trabalho, baixa politização e desconhecimento de direitos, baixa escolaridade etc.)

Brasil, mas identificou principalmente que as rotas seguem o fluxo da mobilidade, das formas de exploração econômica e são principalmente impulsionadas pelas situações de vulnerabilidade das pessoas. Por exemplo, no Amazonas há uma forte correlação entre trabalho escravo, desmatamento e agropecuária. Em Rondônia, há diversos relatos de vítimas de trabalho escravo identificadas no meio rural, especialmente na atividade ilícita do desmatamento para abertura de pastagens. No Rio Grande do Sul, há relação entre o trabalho escravo e a colheita de frutas e o corte da madeira.

No que diz respeito à exploração sexual, em Roraima se observa a relação entre o fluxo de pessoas traficadas para a Venezuela, especialmente às zonas das minas. O Mato Grosso do Sul foi revelado como estado de origem e de trânsito, não de destino, sendo as pessoas comumente traficadas para os grandes centros urbanos, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, para a finalidade do trabalho escravo, ou para Goiás e Pará, de onde saem para a Europa Ocidental, e são vítimas de exploração sexual.

Desta forma, pode-se concluir que as rotas são transitórias e que acompanham as formas de exploração econômica, haja vista a globalização e a dimensão atual da mobilidade humana (Ibid, 2013).

Mas o Brasil tem uma característica interessante e que dificulta mais ainda o enfrentamento ao tráfico de pessoas: é um país de origem, trânsito e destino de vítimas de tráfico de pessoas. Segundo dados do Ministério da Justiça há vítimas brasileiras que são encontradas no exterior e vítimas estrangeiras encontradas no Brasil. No que diz respeito à exploração laboral, bolivianos, paraguaios, peruanos, chineses e bengalis foram identificados no Brasil, assim como brasileiros foram identificados na Europa Ocidental como vítimas de tráfico para fins de trabalho escravo.

Para se exemplificar, o levantamento ENAFRON tomou como base dados do Ministério da Justiça sobre tráfico de pessoas (2013) que revelou que o número de inquéritos Policiais instaurados por tráfico internacional de pessoas é duas vezes superior ao número de processos judiciais distribuídos. No caso do tráfico interno, a diferença é de cerca de oito vezes. O número de processos judiciais distribuídos por trabalho escravo é cerca de cinco vezes superior ao de tráfico de pessoas. Enquanto que 200 processos de tráfico de pessoas (internacional e interno) foram distribuídos no período de 2005 a 2011, 940 foram distribuídos por trabalho escravo⁷², possivelmente demonstrando que o fenômeno do trabalho escravo tem sido mais reconhecido no território nacional, até mesmo por causa da política de erradicação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS,

72 Considera-se trabalho realizado em condição análoga à de escravo a que resulte das se-

antigo MTE). Isso é resultado do esforço coordenado pelo MTPS para erradicar o trabalho escravo e degradante, por meio de ações fiscais realizadas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, nos focos previamente mapeados. A inspeção do trabalho visa regularizar os vínculos empregatícios dos trabalhadores encontrados e demais conseqüentários e libertá-los da condição de escravidão. Essas ações foram intensificadas a partir de 2003 com a pactuação do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo⁷³, elaborado pela Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), constituída pela Resolução 05/2002 do CDDPH e que reúne entidades e autoridades nacionais ligadas ao tema. O Plano atende às determinações do Plano Nacional de Direitos Humanos e expressa uma política pública permanente que deverá ser fiscalizada por um órgão ou fórum nacional dedicado à repressão do trabalho escravo. (Brasil, 2003).

“Particularmente nos 11 estados pesquisados da área de fronteira, de acordo com a Polícia Federal, no período de 2005 a 2011 foram instaurados 113 procedimentos e foram realizados 115 indiciamentos por tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual, o que significa pouco mais de um terço das ocorrências do território nacional, sendo respectivamente de 318 procedimentos e 384 indiciamentos”. (ENAFRON, 2013 p.65).

No caso da venda ou tráfico de crianças e adolescentes, previsto no art. 239 do Estatuto da Criança e do Adolescente, foram 19 procedimentos instaurados na área de fronteira entre os anos de 2005 e 2011, ou seja, 40% do total de procedimentos instaurados no território nacional, totalizando 47. Estes dados demonstram que nos 11 estados da fronteira, temos em média um terço dos casos de tráfico de pessoas (adultos, crianças e adolescentes) instaurados pela Polícia Federal (Ibid, 2013 p.66).

A pesquisa ENAFRON constatou que “há ainda certa dificuldade dos atores estratégicos em diferenciar o tráfico de pessoas para fins de exploração sexual da exploração sexual sem tráfico; a prostituição do tráfico para fins de exploração

guintes situações, quer em conjunto, quer isoladamente: a submissão de trabalhador a trabalhos forçados; a submissão de trabalhador a jornada exaustiva; a sujeição de trabalhador a condições degradantes de trabalho; a restrição da locomoção do trabalhador, seja em razão de dívida contraída, seja por meio do cerceamento do uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, ou por qualquer outro meio com o fim de retê-lo no local de trabalho; a vigilância ostensiva no local de trabalho por parte do empregador ou seu preposto, com o fim de retê-lo no local de trabalho; a posse de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, por parte do empregador ou seu preposto, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

73 Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo apresenta medidas a serem cumpridas pelos diversos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público e entidades da sociedade civil brasileira: Ações Gerais; Melhoria na Estrutura Administrativa do Grupo de Fiscalização Móvel; Melhoria na Estrutura Administrativa da Ação Policial; Melhoria na Estrutura Administrativa do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho; Ações Específicas de Promoção da Cidadania e Combate a Impunidade; Ações Específicas de Conscientização, Capacitação e Sensibilização.

sexual e do que alguns chamam de “prostituição forçada”; e até mesmo tráfico de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual da exploração sexual de crianças e adolescentes, sem que necessariamente tenha sido caracterizado o tráfico” (Ibid, 2013, p. 134).

Este é um fator que certamente prejudica a coleta de dados e o registro concreto de casos, gerando um fenômeno cronicamente subnotificado. Por outro lado, há questões específicas em determinadas zonas que consideram uma “cultura leniente” com certas violações contribuindo para uma criminalização oculta. Esta invisibilidade também se dá por uma espécie e tolerância tácita a essa problemática em regiões fronteiriças. O crime é subnotificado também pelo fato das pessoas traficadas raramente formalizarem denúncias na medida em que seus interesses econômicos são atendidos, tendem a ver o explorador como um aliado. Nos estados Nos estados do Acre, Amapá, Pará e Roraima, os atores estratégicos entrevistados pela Pesquisa ENAFRON afirmaram que há concentração de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual. No Acre, uma das portas de entrada para o tráfico de pessoas é o comércio do sexo no Peru e na Bolívia, onde não há relatos de regulação e proteção aos trabalhadores do sexo (a maioria dos países fronteiriços não reconhece a prostituição como ocupação profissional e não exerce nenhum controle ou regulamentação sobre a mesma) (SCACCHETTI *apud* 2011, p.138).

Constatou-se também o tráfico de pessoas e exploração sexual de crianças e adolescentes, principalmente em alguns estados da área de fronteira como o Acre e o Mato Grosso do Sul. No Acre, por exemplo, atores estratégicos relataram a existência de redes de exploração sexual de crianças e adolescentes e tráfico de pessoas. Veja o relato de um desses atores:

(...) tem meninas que trabalham mesmo lá em Inãpari (Peru), nas boates. Trabalham e se prostituem, ai elas vão pra Porto Maldonado (Peru), vão pra Cuzco, algumas hegam até Lima. Tem meninas que a gente conhece que dizem: “não, a gente foi tomar uma om um cara aqui em Inãpari e quando a gente acordou a gente estava em Porto aldonado”. Assim, numa boa, entendeu? Isso já é normal(...) tem meninas que somem, que vão pro Peru e ninguém sabe mais.

Há uma fragilidade na fiscalização nas fronteiras que contribui para a conexão entre estas redes de exploração até de adolescentes:

(...) Questão muito fácil para você entrar e sair. E nós fomos na Bolívia na época e visitamos vários prostíbulos, onde tinham meninas brasileiras. Inclusive brasileiras menores. Nós tivemos

o apoio da polícia na época e aí elas chegam ali e a primeira coisa que os caras pedem são as identidades delas, quer dizer, elas já ficam ali reféns.

E a outra que nós alertamos. Aí depois fomos para o Peru, mas só que no Peru nós não fomos visitar, mas nós tivemos muitas informações de que também existem muitos prostíbulos lá, de muitas meninas daqui.

Na cidade de Assis Brasil há mulheres e adolescentes indígenas - das etnias Jaminawa, Machineri, Kaxinawá, Yauanauwá e Shanenawa - que estão sendo vitimizadas pela rede do tráfico de pessoas para fins de exploração. Um dos entrevistados pelo ENAFRON relatou o seguinte:

“Já aconteceu isso com adolescente indígena, se não me engano ela é do povo Machineri, que também tem do lado peruano, e ela se envolveu com drogas, aí levaram ela pra se prostituir pra pagar a conta dela com droga e pra sustentar o vício dela. (...) os Machineri brasileiros é que negociaram a retirada da moça de lá. Entendeu? Eles não tiveram o auxílio da polícia nem nada”.

Outro fator é a travessia da linha imaginária que, para os indígenas não constitui migração e o deslocamento é a forma de expressão cultural. Porém, para as autoridades, é considerado um fator de risco para estes grupos indígenas, como é caso dos Guarani, no Mato do Grosso do Sul, cuja migração e o deslocamento é forma de expressão cultural. Nesse estado também há servidão doméstica que afeta meninas, jovens indígenas e paraguaias.

No Mato Grosso do Sul, as fronteiras com a Bolívia e o Paraguai, tanto terrestres quando fluviais, são identificadas como sendo região propícia à prostituição de adultos e à exploração sexual de crianças e adolescentes, sendo comum o deslocamento e o tráfico de pessoas entre um país e o outro, de acordo com o relato de parte das instituições entrevistadas por pesquisadores do ENAFRON. Segundo relatos é comum a exploração sexual de crianças e adolescentes no estado, inclusive por seus próprios pais ou em casas/ locais de prostituição, além de barcos e chácaras. Algumas comunidades têm baixo acesso a serviços e a ausência de uma economia local desassociada do turismo da pesca do Pantanal, aumentando a vulnerabilidade das jovens à exploração sexual. Em Corumbá, houve casos de o encarceramento de meninas em “barcos pesqueiros” (cooptadas no interior do estado). Tiveram documentos retidos e eram exploradas sexualmente e também apresentavam vício em substâncias ilícitas.

Foi destaque também na pesquisa ENAFRON (2013) o emprego de crianças e adolescentes de ambos os gêneros no tráfico de drogas, especialmente na fronteira com a Bolívia e Paraguai, nos estados do Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraná.

Com relação ao perfil das vítimas, em geral, a condição financeira precária, baixa escolarização ou nenhuma, qualificação profissional precária ou nenhuma e, no caso de mulheres, adolescentes e crianças há exploração e violências perpetradas no seio familiar. A exclusão social vivenciada pelas crianças e adolescentes é um fator determinante que as vulnerabilizam para o aliciamento da rede de tráfico de pessoas. No Acre, por exemplo, há adolescentes e jovens mulheres travestis e transgêneros de baixa condição socioeconômica e que sofrem conflitos no âmbito familiar e ruptura na convivência familiar que também são vítimas de tráfico de pessoas para a exploração sexual.

A pesquisa ENAFRON (2013) destaca que o crime de tráfico de pessoas mercantiliza e coisifica a vítima, fazendo com que as características pessoais sejam irrelevantes. Davidson *appud* (2013) afirma que “não há demanda de pessoas traficadas, mas tão somente demanda de trabalho/serviços de pessoas vulneráveis e desprotegidas”. Portanto, o que determina é a utilidade para a qual aquela pessoa se presta e a situação de vulnerabilidade que vai determinar se esta ou aquela pessoa é uma potencial vítima de tráfico de pessoas ou não.

Neste contexto, a vulnerabilidade é situação pessoal ou de um grupo, preexistente ou criada, que significa fragilidade e por isso potencializa a possibilidade da pessoa de se encontrar em situações de risco ou de ser explorada. Vulnerabilidade pessoal pode estar relacionada à deficiência mental ou física, ao sexo, à idade, à etnia, à identidade de gênero, à orientação sexual, entre outros. A vulnerabilidade situacional pode estar relacionada ao fato da pessoa estar indocumentada em país estrangeiro, estar socialmente ou linguisticamente isolada. E vulnerabilidade circunstancial diz respeito à situação econômica, por exemplo, o desemprego ou a pobreza, a dependência de substâncias entorpecentes ou do álcool (UNODC *appud* 2012).

Crianças e adolescentes, naturalmente, por uma questão de desenvolvimento pessoal, são vulneráveis. Mulheres, em algumas sociedades mais do que em outras, podem estar em situação de vulnerabilidade. Isto depende do grau de empoderamento, acesso a educação e trabalho, e aos direitos civis, políticos e sociais das mulheres, que diferem em cada sociedade. Migrantes em geral também são considerados como um público vulnerável, principalmente aqueles que estão em situação irregular. Minorias étnicas, indígenas, pessoas com deficiência e a população LGBT podem também estar em situação de vulnerabilidade em alguns contextos (ENFRON, 2013).

Em resumo, a situação de extrema vulnerabilidade social e econômica é a característica comum entre as pessoas traficadas, seja qual for a modalidade de exploração. A ausência de recursos financeiros, dificuldade de inclusão social, falta de oportunidades e dificuldade de inserção no mercado de trabalho, falta de preparo para o mercado, desemprego, famílias de baixa renda, baixo nível de escolaridade e discriminação são causas comuns entre os estados da área de fronteira, que fazem com que pessoas desta região estejam em situações de vulnerabilidade e risco de incidência do tráfico de pessoas.

A Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas⁷⁴ (promulgada pelo Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006) tem por finalidade estabelecer princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas. O primeiro Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP teve início em 2006 e finalizou-se em 2010. O II Plano Nacional (II PNETP) é a expressão mais concreta do compromisso político, ético e técnico do Estado brasileiro em prevenir e reprimir o crime do tráfico de pessoas e garantir a necessária assistência e proteção às vítimas, bem como a promoção de seus direitos, numa atuação sintonizada com o que anseia a sociedade brasileira e de acordo com os compromissos nacionais e internacionais estabelecidos. Assim, até 2016, os eixos operacionais do II Plano são: 1 - Aperfeiçoamento do marco regulatório para fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas; 2 - Integração e fortalecimento das políticas públicas, redes de atendimento e organizações para prestação de serviços necessários ao enfrentamento do tráfico de pessoas; 3 - Capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Em 2013, foi instituída a Coordenação Tripartite da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e o Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – CONATRAP (Decreto Nº 7.901, de 4 de fevereiro de 2013) para coordenar a gestão estratégica e integrada da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. A Coordenação Tripartite é integrada pelos seguintes órgãos: I - Ministério da Justiça; II - Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; e III - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

74 Para os efeitos desta Política, adota-se a expressão “tráfico de pessoas” conforme o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças, que a define como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos. (art. 2º Decreto nº 5.948)

Os Planos Estaduais de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, e equipamentos como os Núcleos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETPs)⁷⁵ e os Postos Avançados de Atendimento Humanizado ao Migrante (PAAHMs)⁷⁶, com funcionamento principalmente em estados na linha de fronteira, são essenciais uma vez que funcionam como promotores de discussões sobre o problema e soluções para o mesmo, e como articuladores das diversas políticas públicas e ações da sociedade civil que são necessárias para a prevenção e repressão deste crime e assistência às pessoas afetadas ENAFRON, 2013, p. 196)

Não obstante, no contexto do enfrentamento das violações de direitos de crianças e adolescentes, cabe destacar o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), desenvolvido pela SDH/PR, hoje presente em mais de 500 municípios. O programa propõe uma série de etapas para a formulação de políticas públicas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes de forma articulada e intersetorial, a partir do fortalecimento das redes locais que atuam no enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. Usa metodologias que vão desde a articulação política de cada município e a capacitação da rede de proteção - eixos de prevenção, atendimento, defesa e responsabilização, análise de situação e protagonismo juvenil- até o monitoramento das ações previstas nos planos estaduais e municipais de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Para a prevenção e enfrentamento ao tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais nas regiões de fronteiras, a metodologia do PAIR foi disseminada nas cidades fronteiriças do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, por meio do projeto Estratégia Regional de Enfrentamento ao Tráfico para Fins de Exploração Sexual no Mercosul⁷⁷ (PAIR MERCOSUL). As 15 cidades gêmeas das fronteiras entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai beneficiárias do projeto foram:

- Chuí-Brasil e Chuy-Uruguai
- Santana do Livramento-Brasil e Rivera-Uruguai

75 São Núcleos que têm a finalidade de executar as ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de acordo com os eixos da prevenção, responsabilização dos autores e atenção às vítimas. Existem nos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

76 Os Postos têm a tarefa de recepcionar pessoas deportadas e não admitidas, identificar possíveis vítimas de tráfico de pessoas e lhes propiciar atendimento humanizado no local e acolhimento através da rede local. Estão localizados nos principais locais de entrada e saída do Brasil. Existem postos atualmente nos estados do Acre, Amazonas (que conta com oito Postos), Ceará, Pará, Rio de Janeiro e São Paulo.

77 Projeto piloto de cooperação internacional no âmbito da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul - RAADH/ Iniciativa Niñ@Sur, a qual contou com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

- Uruguaiana-Brasil e Paso de Los Libres-Argentina
- Bella Unión-Uruguai, Barra do Quaraí-Brasil
- Santo Tomé-Argentina e São Borja-Brasil
- Rio Branco-Uruguai e Jaguarão-Brasil
- Puerto Iguazu-Argentina, Ciudad del Este-Paraguai e Foz do Iguaçu-Brasil.

Trata-se de atuação em rede e o reconhecimento de crianças e adolescentes vítimas como sujeitos de direitos e as comunidades produziram os Diagnósticos Participativos da exploração sexual de crianças e adolescentes e do tráfico para esses fins nas cidades envolvidas, e a partir desses dados indicaram as providências necessárias para a superação. Além de se capacitarem para melhor compreender as dinâmicas que envolvem os problemas apontados, bem como suas atribuições no processo de proteção dos direitos infanto-juvenis. Foram estabelecidas, redes de proteção mobilizadas por meio das instâncias locais, como os Conselhos de políticas públicas, secretarias municipais e entidades da sociedade civil, com o foco no enfrentamento ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual.

Em síntese, a área de fronteira e os 11 estados da federação que lhe pertencem são uma área geográfica que necessitam de um olhar mais cuidadoso e específico na discussão sobre o tráfico de pessoa principalmente nas modalidades exploração sexual e trabalho escravo. Além disso, faz-se necessária articulação junto aos atores locais para o registro e/ou notificações dos casos de violações de direitos. As pesquisas sobre tráfico de pessoas até o momento não conseguiram levantar informações quantitativamente e representativas da realidade, mas sim informações qualitativas e indicativas da situação em determinados períodos.

6. CONTEXTO LEGAL E ATUAÇÃO INTERSETORIAL

A Constituição Federal de 1988 é considerada a constituição que mais avançou para assegurar os direitos sociais aos cidadãos brasileiros.

O dever de proteção de crianças e adolescentes está nos Artigos 227 e 228 da Constituição Federal, que estabelecem o direito à prioridade absoluta (Art. 227, *caput*), o direito à proteção especial, (Art. 227, § 3º, IV) e o direito de ter respeitada sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (art. 227, § 3º, V).

“Art. 227, caput, CF: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

“Art. 228, CF: “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial”.

A constituição Federal traz claramente o princípio da proteção integral das crianças e adolescentes e o tema da violência sexual tem especial relevância. Merece destaque o parágrafo 4º, do art.227 pela importância atribuída ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes:

“Art. 227 – Parágrafo 4º - A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.”

A respeito da idade mínima para a responsabilização criminal previsto no do artigo 228, da Constituição Federal, há proposta de emenda à Constituição nº 171 de 1993, cujo autor é o Deputado Benedito Domingos, com a finalidade alterar o texto constitucional e reduzir de dezoito para dezesseis anos. A proposta foi aprovada na Câmara dos Deputados e está agora no Senado Federal. A aprovação dessa proposta alteraria o conceito de criança estabelecido pela Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e, por consequência, impactaria direitos e garantias desse público no Brasil. O governo brasileiro, em conjunto com o CONANDA e organizações da sociedade civil, tem procurado assegurar a manutenção do preceito constitucional.

Não obstante, ressalta-se que para concretizar tais direitos constitucionais, em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Criança (ratificada pelo

Governo brasileiro em 24 de setembro de 1990, e promulgada pelo Decreto no 99.710, tendo a mesma entrado em vigor para o Brasil em 21 de novembro de 1990), foi instituído Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por meio da Lei no 8.069, 13 de julho de 1990, e as crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos juridicamente como sujeitos de direitos com prioridade absoluta no conjunto de políticas públicas.

Essa prioridade absoluta significa que crianças e adolescentes gozam de todos os direitos humanos (Art. 3º, ECA) e que caberá à sociedade, à família e ao Estado o respeito, à preferência da formulação de políticas sociais. E têm direito à destinação privilegiada de recursos para as áreas de proteção de crianças e adolescentes (Art. 4º, parágrafo único, ECA).

Desta forma, o direito à proteção especial determina que as crianças e os adolescentes devem ter reconhecida sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, ou seja, medidas de proteção devem ser dirigidas e desenhadas especialmente para esse público. Além disso, determina que crianças e adolescentes gozam de todos os direitos humanos, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (Art. 3º, ECA) e que caberá à sociedade, à família e ao poder público o respeito, a garantia e a proteção desses direitos (Art. 4º, ECA).

Para deliberar e controlar as políticas pública de promoção, defesa e garantia de direitos e zelar pelos princípios estabelecido no ECA, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA (Lei 8242/1991).

Trata-se de um órgão paritário, composto de representantes do poder executivo e das entidades da sociedade civil organizada, além de assegurar a participação dos responsáveis pelas políticas sociais nas áreas de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social (Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004-

Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do CONANDA).

Para a concretização da política pública nessa área, foram elaborados Planos Nacionais de Direitos da Criança e do Adolescente. Atualmente, está em vigor o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente que prevê diretrizes da política nacional para o período 2010-2020. Para cada eixo temático, foram estabelecidas diretrizes e objetivos estratégicos que passaram a orientar a implementação e monitoramento dos planos setoriais.

6.1. Articulação em Rede

Para além das políticas e programas sob a coordenação da SDH há um conjunto de políticas setoriais que configuram a rede de diversos órgãos da administração pública federal e entidades da sociedade civil voltados para proteção, defesa e promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

A articulação destas políticas, na perspectiva do enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes, se dá no âmbito da Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescentes, que se reúne mensalmente desde 2007, envolvendo atores da administração pública, das organizações da sociedade civil e de organismos internacionais.

O trabalho intersetorial vem proporcionando importantes discussões e agilidade na implementação das políticas, com o enfoque na complementariedade, assim como se configura em um espaço para análise ampliada de lacunas que necessitem de uma intervenção dos diversos atores para assegurar o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes.

Como já citado anteriormente, vários os avanços foram obtidos no âmbito do Plano Nacional de EVSCA, especialmente pelas ações de fomento e articulação junto aos Estados, Municípios e o Distrito Federal para a prevenção da violência sexual, notadamente por meio do Programa de Ações Articuladas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual contra crianças e adolescentes no Território Brasileiro (PAIR), assim como nas campanhas de mobilização de prevenção em diferentes mídias.

Adiciona a isso as demais iniciativas intersetoriais que foram identificadas e sistematizadas na Matriz Intersetorial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, numa parceria da SDH com a Universidade de Brasília. A matriz constituiu uma ferramenta estratégica que possibilitou uma visibilidade quanti-qualitativa da violência sexual contra criança e adolescente e as políticas de enfrentamento dessa violação de direitos. A ferramenta reuniu dados socioeconômicos sobre os municípios e outras informações que possibilitam estabelecer estratégias de gestão e monitoramento de fatores de vulnerabilidade sexual. A Matriz 2011 identificou 2.930 municípios com registros de exploração sexual.

Outro trabalho intersetorial importante para o enfrentamento exploração sexual de crianças e adolescentes foi desenvolvido em parceria entre SDH, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Childhood Brasil (Projeto Mapear) que resultou na identificação pontos vulneráveis à exploração sexual. A presente

consultoria analisou o trabalho do Mapear (na sessão de contextos e territórios de alta vulnerabilidade social) apontando que há necessidade de uma articulação intersetorial tanto na área de prevenção quanto no atendimento das crianças resgatadas pelas redes de locais dos municípios envolvidos.

Não obstante, a presente consultoria iniciou trabalhos visando propor uma política de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade, a partir da experiência do Programa Vira Vida (GT atendimento), cujos resultados serão igualmente debatidos pelos integrantes da Comissão Intersetorial.

Finalizado, destaca-se que não há como enfrentar a violência contra crianças e adolescentes sem atuação em rede e integrada no território, o que deverá ser fortalecida em todos os âmbitos (público e privado) para uma melhor eficiência e eficácia do atendimento.

6.2. Planos Setoriais de Promoção, Proteção e Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente

O Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente que prevê diretrizes da política nacional para o período 2010-2020 e é balizador dos planos setoriais.

Portanto, é importante destacar os planos setoriais que constituem a política de direitos da criança e do adolescente, notadamente o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (EVSCA), relacionado ao trabalho da consultoria em questão.

6.2.1. Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (EVSCA)

A década de 1990 foi marcada pela mobilização para que a violência sexual “quebrasse” os muros do silêncio e se tornasse fenômeno de responsabilidade pública. Já na década de 2000 se inicia nova fase: um percurso que busca, de forma articulada e sistematizada, o respeito aos direitos do desenvolvimento humano e social das crianças e adolescentes.

Neste contexto foi elaborado o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (EVSCA), envolvendo amplo debate e ampla participação coletiva, com representantes do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, de órgãos do executivo de organizações não governamentais brasileiras e, de agências de cooperação internacional, do ECPAT-Brasil, de organizações de representação da sociedade civil e de adolescentes e integrantes

dos Conselhos de Direito e dos Conselhos Tutelares.

O Plano foi a resposta ao compromisso assumido na Declaração e Plano de Ação aprovada no I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças, em Estocolmo, em 1996, tendo como parâmetro a evolução crescente da exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil e no mundo.

O ponto estratégico do Plano Nacional de EVSCA foi o fortalecimento da rede atendimento, cuja execução exige a viabilização de ações integradas que permitam a intervenção técnica, política e financeira, no enfrentamento da violência sexual contra criança e adolescentes, por meio de ações conjuntas entre o governo e a sociedade civil organizada.

Para sua viabilização operacional, o Plano de EVSCA foi estruturado em torno de seis eixos estratégicos:

- (a) Análise da Situação - conhecer o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes em todo o país, o diagnóstico da situação do enfrentamento da problemática (defesa, garantia de direitos, políticas sociais, redes de proteção), as condições de garantia de financiamento do plano, o monitoramento e a avaliação do plano e a divulgação de todos os dados e informações à sociedade civil brasileira;
- (b) Mobilização e Articulação - fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de combate e eliminação da violência sexual com diferentes setores (jurídico, social, saúde, educação, trabalho); comprometer a sociedade civil no enfrentamento dessa problemática; sensibilizar mídia para contribuir com a integração, divulgação e mobilização dos diferentes setores e poderes legislativo, executivo e judiciário sociedade civil, em favor do Plano; divulgar o posicionamento do Brasil em relação ao sexo turismo e ao tráfico para fins sexuais e avaliar os impactos e resultados das ações de mobilização;
- (c) Defesa e Responsabilização - atualizar a legislação sobre crimes sexuais, combater a impunidade, disponibilizar serviços de notificação e capacitar os profissionais da área jurídico-policia; implementar os Conselhos Tutelares, o Sípia - Sistema de Informação para Infância e Adolescência, e as Delegacias especializadas em crimes contra crianças e adolescentes;
- (d) Atendimento - efetuar e garantir o atendimento especializado e em rede às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual e às suas famílias em diferentes setores (saúde, educação, justiça, assistência social), por profissionais especializados e capacitados;

- (e) Prevenção - assegurar ações preventivas contra a violência sexual, possibilitando que as crianças e adolescentes sejam educados para o fortalecimento da sua autodefesa; atuar junto à Frente Parlamentar no sentido de desenvolver a legislação referente à internet; e
- (f) Protagonismo Infanto-juvenil - promover a participação ativa de crianças e adolescentes pela defesa de seus direitos e comprometê-los com o monitoramento da execução do Plano Nacional.

O Programa de Ações Articulada e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual contra crianças e adolescentes no Território Brasileiro (PAIR) criado em 2003 se constituiu no principal instrumento da política, por meio da ação coordenada das redes de proteção locais. A partir de um diagnóstico local é elaborado um plano operacional envolvendo os diversos atores da rede que atuarão de forma integrada e conforme as características específicas do território. O programa prevê ainda a capacitação dos atores para um atendimento mais qualificado.

Neste contexto, foi instituída ainda a Comissão Intersectorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Criança e Adolescentes (Decreto Presidencial de 11 de outubro de 2007), que tem como responsabilidade articular ações e políticas públicas em consonância com o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Esta comissão se reúne mensalmente, sob a coordenação da SDH, envolvendo representações de diversos órgãos da administração pública federal e entidades da sociedade civil que tenham sob sua execução políticas, programas, ações voltadas para a proteção integral e enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

Vários avanços foram obtidos com a implantação do Plano Nacional de EVSCA, tanto no nível nacional quanto nos estados da federação, pois o maior mérito reside na articulação dos vários segmentos sociais e governamentais.

Santos (2007) pontuou que outro mérito foi o potencial do Plano em incrementar processos de multiplicação de planos municipais, bem como a geração de políticas integradas, com controle das políticas sociais, captação e disponibilização de recursos financeiros. De fato, o Plano Nacional tornou-se diretriz no âmbito das políticas públicas sociais. Não obstante, o plano não constituiu um plano político-estratégico e sim um cronograma de ações de trabalho ou, como denominou o Congresso de Estocolmo, uma “Agenda para Ação”.

Uma das falhas mais graves foi a imprecisão na definição conceitual e a falta de clareza na definição da finalidade do enfrentamento da violência sexual. Outra falha grave é a tentativa de fazer um plano muito genérico para o enfrentamento da violência sexual em sua diversidade tipológica, deixando de ressaltar que as

modalidades específicas de violência demandam também diretrizes e estratégias específicas, o que é necessário para garantir a eficiência de um plano. No plano nacional há uma ênfase na exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, porém sem aprofundar as estratégias específicas (Ibid, p.104).

Santos (2007) ressalta que apesar das fragilidades técnicas há um movimento social ativo e disposto a implementá-lo, cobrando as condições governamentais em todas as esferas. Há necessidade de monitoramento das políticas públicas geradas por ele, mas não há indicação de instrumentos para serem utilizados. Portanto, seria fundamental incluir a avaliação em um dos eixos do Plano, devido à importância de qualificar a intervenção realizada.

Em 2008 é realizado o III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, no Rio de Janeiro. Segundo os objetivos do Congresso, há mais de uma década depois de Estocolmo, muitos estudos – incluindo o recente Estudo das Nações Unidas sobre Violência contra Crianças – indicam que a exploração sexual de crianças e adolescentes está aumentando. Também estão aumentando as evidências de atividades criminosas relacionadas ao tráfico de crianças para fins sexuais, a exploração de meninas e meninos por turistas e viajantes, a proliferação de imagens de crianças sendo abusadas e crimes relacionados à internet. A exploração sexual de crianças e adolescentes estava abastecida pela demanda internacional e nacional, que ameaça meninas e meninos de todas as idades, em todos os cantos do mundo.

Como resultado desse III Congresso Mundial (2008), foi apontada a necessidade de atualização/revisão do Plano Nacional de EVSCA, sobretudo para atender as chamadas novas formas de violência sexual, assim como incluir indicadores de monitoramento e avaliar seu impacto na formulação de políticas públicas nessa área.

A partir deste contexto e também tendo como base o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes⁷⁸ (2010-2020), aprovado no âmbito do Conanda, que reuniu todos os temas setoriais de proteção de direitos em um único instrumento norteador das políticas, de forma articulada e integrada, foi lançado o novo Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes (EVSCA) - atualizado em 2013 e aprovado pela Resolução Conanda n.º 162, de 28 de Janeiro de 2014.

A principal diretriz do novo plano EVSCA foi considerar a necessidade de trabalhar a violência sexual nas suas principais formas de expressão (abuso sexual e exploração sexual) e as suas especificidades, e que estas diferenças sejam

78 O Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes está estruturado nos seguintes eixos: Promoção; Proteção e Defesa; Protagonismo e Participação; Controle Social e Efe-tivação de Direitos, Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

impactadas nas políticas públicas de proteção. Além disso, o Plano traz na sua concepção que a violência sexual é um desrespeito aos direitos da criança e do adolescente, portando dialoga diretamente com as demais políticas de direitos humanos de forma articulada e integrada.

Neste contexto, o Plano Nacional de EVSCA de 2013, contempla também as bases legais e eixos norteadores do Plano Decenal DCA (2010-2020), e está constituído conforme os seguintes eixos:

Eixo 1: Prevenção – assegurar ações preventivas contra o abuso e/ou exploração sexual de crianças e adolescentes, fundamentalmente pela educação, sensibilização e autodefesa;

Eixo 2: Atenção – garantir o atendimento especializado e em rede, às crianças e adolescentes em situação de abuso e/ou exploração sexual e à suas famílias, realizando por profissionais especializados e capacitados, respeitando as diversidade de condição etno-racial, gênero, religião, cultura, orientação sexual etc.

Eixo 3: Defesa e responsabilização – atualizar o marco normativo sobre crimes sexuais, combater a impunidade, disponibilizar serviços de notificação e responsabilização qualificados;

Eixo 4: Participação e Protagonismo – promover a participação ativa de crianças e adolescentes pela defesa de seus direitos na elaboração e execução de política de proteção;

Eixo 5: Comunicação e mobilização social – fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de enfrentamento e pelos eliminação do abuso/ou exploração sexual, envolvendo mídia, redes, fóruns, comissões, conselhos e outros.

Eixo 6: Estudos e Pesquisas – conhecer as expressões do abuso e/ou exploração sexual de crianças e adolescentes por meio de diagnóstico, levantamento de dados, estudos e pesquisas.

6.2.2. O Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária

O Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (aprovado pela Resolução Conjunta 27 Conanda e CNAS n.º 01, de 13 de dezembro de 2006) tem por finalidade promover formulação de políticas que garantam que crianças e adolescentes tenham seus direitos assegurados e encontrem na família os elementos necessários para seu pleno desenvolvimento. Inclui diretrizes sobre adoção, prestação de cuidados

alternativos a crianças e adolescentes afastados do convívio com a família de origem, programa de famílias acolhedoras e acolhimento institucional.

6.2.3. O Plano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente

O Plano de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente (aprovado pela Resolução Conanda n.º 148, de 19 de abril de 2011) tem por objetivo coordenar diversas intervenções direcionadas a assegurar a eliminação do trabalho infantil, em seus diferentes como raça, gênero, condição econômica, tipo de ocupação, entre outros. A execução das ações de fiscalização, resgate e atendimento das vítimas são da competência do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social.

6.2.4. O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)⁷⁹ foi aprovado pela Resolução nº 160, de 18 de novembro de 2013, e estabelece os princípios e diretrizes, marco situacional, modelo de gestão do sistema socioeducativo em conformidade com o seguintes eixos: i Gestão; ii Qualificação do atendimento; iii Participação e autonomia das/dos adolescentes; iv Sistemas de Justiça e Segurança. Visa orientar o planejamento, a construção, a execução, o monitoramento e a avaliação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais Decenais do SINASE, respeitadas, cuja formulação e implementação é de competência de comissões intersetoriais, instituídas por decreto e compostas por representantes das políticas setoriais básicas, por representantes de entidades da sociedade civil organizada e por representantes do sistema de justiça local. Ademais, contribui diretamente na construção e/ou no aperfeiçoamento de indicadores e na elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

6.2.5. Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) foi criado em 2003 – mas foi instituído oficialmente por meio do

⁷⁹ Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) foi instituído pela Lei 12.594, de 2012 dispõe sob a competência da União, dos estados e dos municípios em elaborar o seu respectivo plano de atendimento socioeducativo, o qual deverá conter um diagnóstico da situação do Sinase, as diretrizes, os objetivos, as metas, as prioridades e as formas de financiamento e gestão das ações de atendimento para os 10 (dez) anos seguintes. Deve, ainda, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos.

Decreto Presidencial nº 6.231/07, sob a coordenação nacional da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Tem por finalidade a preservação da vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte e seus familiares, buscando assegurar a garantia dos direitos fundamentais, tais como o direito à convivência familiar, comunitária, educação, saúde, entre outros. Está presente em 13 estados da Federação, além de contar com um Núcleo Técnico Federal (NTF), responsável por assessorar a Coordenação-Geral nos estados sem a abrangência do PPCAAM, bem como para intervenções em casos federais. Desenvolve ações segundo dois eixos estratégicos: a) no atendimento direto aos ameaçados e suas famílias, retirando-os do local da ameaça e inserindo-os em novos espaços de moradia e convivência, a fim de construir novas oportunidades para os protegidos, por meio do acompanhamento escolar, inserção em projetos culturais e possibilidade de profissionalização, dentre outros; b)) na prevenção, por meio de estudos e pesquisa, como forma de apoiar projetos de intervenção com adolescentes em situação de risco.

6.2.6. Fortalecimento Conselhos Tutelares

Menciona-se ainda a política da SDH de fortalecimento Conselhos Tutelares (criados pela Lei 8.069/1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente), cuja manutenção do colegiado (composto por 5 membros, escolhidos pela população local e cumprindo mandato de 4 anos) é de responsabilidade da esfera municipal, por meio de normativo próprio e previsão de recursos para o seu funcionamento e manutenção, atividades de formação e a remuneração dos membros. O apoio da SDH diz respeito à consolidação do marco legal regulatório de suas atribuições e funcionamento, o fomento de condições adequadas de equipagem física e estruturante, e a qualificação multidisciplinar aos conselheiros para desempenho de suas atividades. Atualmente são 5.956 Conselhos Tutelares no Brasil que corresponde a 99% dos municípios brasileiros com Conselho Tutelar implantado no qual 2.122 foram contemplados com conjuntos de equipagem. A SDH/PR atua na formação continuada dos conselheiros tutelares e de direito e, entre 2011 e 2014, 39.164 conselheiros (tutelares e de direito) foram capacitados.

6.3. Marco Legal e Normativo

É importante destacar que o Brasil conta com ampla legislação referente à promoção e defesas dos direitos da criança e do adolescente. Ao longo dos anos foram feitas adaptações do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como foram

promulgadas leis complementares e específicas para tipificação de crimes.

A seguir é apresentada uma relação do ordenamento jurídico dos direitos da criança e do adolescente e dos crimes associados às violações desses direitos.

Normativa Jurídica	Tema
Decreto no 99.710, de 21 de novembro de 1990.	Convenção sobre os Direitos da Criança .
Decreto nº 5.006, de 8 de março de 2004	Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados.
Decreto nº 5.007, de 8 de março de 2004.	Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil
Constituição Federal de 1988	Artigo 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito a vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-las a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência e opressão.
Estatuto da Criança e do Adolescente- Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.	Artigo 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais. Dos crimes em Espécie Artigo 240. Produzir, reproduzir , dirigir, fotografar, filmar ou registrar, por qualquer meio, cena de sexo explícito ou pornográfica, envolvendo criança ou adolescente: Pena – reclusão de 4 a 8 anos e multa. Parágrafo 1º Incorre nas mesmas penas quem agencia, facilita, recruta, coage, ou de qualquer modo intermedeia a participação de criança ou adolescente nas cenas referidas no caput deste artigo, ou ainda quem com esses contracenar. Parágrafo 2º Aumenta-se a pena de 1/3 se o agente comete o crime: I-no exercício de cargo ou função pública ou a pretexto de exercê-la; II- prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou hospitalidade; ou III-prevalecendo-se de relações de parentesco consanguíneo ou afim até o terceiro grau, ou por adoção, de tutor, curador, preceptor, empregador da vítima ou de quem, a qualquer outro título, tenha autoridade sobre ela, ou com seu consentimento. Artigo 241. Vender ou expor à venda fotografia, vídeo ou outro registro que contenha cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente: Pena – reclusão de 4 a 8 anos e multa. Artigo 241-A. Oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, distribuir, publicar ou divulgar por qualquer meio, inclusive por meio de sistema de informática ou telemática, fotografia, vídeo ou outro registro que contenha cena de sexo explícita ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente: Pena – reclusão de 3 meses a 6 anos e multa. Parágrafo 1 Nas mesmas penas incorre quem: I-assegura os meios ou serviços para o armazenamento das fotografias, cenas ou imagens de que trata o caput deste artigo; II-assegura, por qualquer meio, o acesso por rede de computadores à fotografias, cenas ou imagens de que trata o caput deste artigo. Parágrafo 2º As condutas tipificadas nos inciso I e II do parágrafo 1º deste artigo são puníveis quando o responsável legal pela prestação de serviço, oficialmente notificado, deixa de desabilitar o acesso ao conteúdo ilícito de que trata o caput deste artigo. Artigo 241-B Adquirir, possuir ou armazenar, por qualquer meio, fotografia, vídeo ou outra forma de registro que contenha cena de sexo explícito ou pornografia envolvendo criança ou adolescente: Pena – reclusão de 1 a 4 anos e multa. Parágrafo 1º A pena é diminuída de 2/3 se de pequena quantidade o material a que se refere o caput deste artigo. Parágrafo 2
Decreto Presidencial nº 6.231/2007	Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)

Normativa Jurídica	Tema
Lei nº 11.829/2008	Altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para aprimorar o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, bem como criminalizar a aquisição e a posse de tal material e outras condutas relacionadas à pedofilia na internet.
Lei nº 11.771/2008	Estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.
Lei nº 12.038/2009	-Determina o fechamento definitivo de hotel, pensão, motel ou congênere que reiteradamente hospede crianças e adolescentes desacompanhados dos pais ou responsáveis, ou sem autorização. -Proíbe criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável, ou sem autorização escrita desses ou da autoridade judiciária, hospedar-se em hotel, motel ou congênere.
Lei nº 12.015/2009	Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal e revoga a Lei no 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores. Tornou mais rígida as sanções aplicadas aos autores de crimes contra a liberdade sexual das pessoas e; crimes sexuais contra vulneráveis pessoas com idade inferior a 14 anos, cuja ação penal pública passou a ser incondicionada. Trata também do tráfico de pessoa para fim de prostituição ou exploração sexual.
Lei nº 12.415/2011	Acrescentou parágrafo ao artigo 130 para determinar que alimentos provisórios seja fixados cauteramente em favor da criança ou adolescente cujo agressor seja afastado da moradia comum por determinação judicial. O afastamento do agressor pode ser em razão de violência física ou sexual.
Lei nº 12.594/2012	Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.
Lei nº 12.650/2012	Dispôs sobre a prescrição nos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, para que começasse a correr somente após a vítima completar 18 anos. Também ficou conhecida como "Lei Joana Maranhão".
Lei nº 12.696/2012	Dispõe sobre os Conselhos Tutelares
Lei nº 12.955/2014	Estabelece prioridade de tramitação aos processos de adoção em que o adotando for criança ou adolescente com deficiência ou com doença crônica.
Lei nº 12.962/2014	Assegura a convivência da criança e do adolescente com os pais privados de liberdade.
Lei nº 12.978/2014	Alterou o nome jurídico do art. 218-B do Código Penal; e acrescentou inciso ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para classificar como hediondo o crime de favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável.
Lei nº 13.010/2014	Lei Menino Bernardo. Estabelece que crianças e adolescentes têm o direito de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante
Lei nº 13.046/2014	Obriga entidades a terem, em seus quadros, pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes.
Lei nº 13.106/2015	Torna crime vender, fornecer, servir, ministrar ou entregar bebida alcoólica a criança ou a adolescente

Normativa Jurídica	Tema
Lei nº 13.257/2016. DOU 09/03/16	Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA). Para os efeitos desta Lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.
Código Penal	Estupro Artigo 213 – constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso: Pena - reclusão de 6 meses a 10 anos. Parágrafo 1º Se da conduta resulta lesão corporal de 18 anos ou maior de 14 anos: Pena - reclusão de 8 a 12 anos. Parágrafo 2º Se da conduta resulta morte: Pena - reclusão de 12 a 30 anos.
Código Penal	Estupro de Vulnerável Artigo 217-A. Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com menor de 14 anos: Pena - reclusão de 8 a 15 anos. Parágrafo 1º Incorre na mesma pena quem pratica as ações descritas no caput com alguém que, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato ou que, por qualquer outra causa, não pode oferecer resistência. Parágrafo 3º Se da conduta resulta lesão corporal de natureza grave: Pena - reclusão de 12 a 30 anos.
Código Penal	Violação Sexual Mediante Fraude Art. 215. Ter conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com alguém, mediante fraude ou outro meio que impeça ou dificulte a livre manifestação de vontade da vítima: - Pena - reclusão de 2 a 6 anos. Parágrafo único: Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa.
Código Penal	Corrupção de menores. Artigo 218. Induzir alguém menor de 14 anos a satisfazer a lascívia de outrem: Pena - reclusão de 2 a 5 anos.
Código Penal	Satisfação de Lascívia mediante presença de criança ou adolescente Artigo 218-A. Praticar, na presença de alguém menor de 14 anos, ou induzi-la a presenciar, conjunção carnal ou ato libidinoso, a fim de satisfazer lascívia própria ou de outrem: Pena - reclusão de 2 a 4 anos.
Código Penal	Favorecimento da Prostituição ou outra forma de exploração sexual de vulnerável Artigo 218-B. Submeter, induzir ou atrair à prostituição ou outra forma de exploração sexual alguém menor de 18 anos ou que, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato, facilitá-la, impedir ou dificultar que a abandone: Pena - reclusão de 4 a 10 anos. Parágrafo 1º Se o crime é praticado com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa. Parágrafo 2º Incorre nas mesmas penas: I- quem pratica conjunção carnal ou ato libidinoso com alguém menos de 18 anos e maior de 14 anos na situação descrita no caput destes artigos; II- o proprietário, o gerente ou o responsável pelo local em que se verificarem as práticas referidas no caput deste artigo. Parágrafo 3º Na hipótese do inciso II do parágrafo 2º constitui efeito obrigatório da condenação a cassação da licença de localização e de funcionamento do estabelecimento.

Normativa Jurídica	Tema
Código Penal	<p>Aumento de Pena</p> <p>Artigo 226. A pena é aumentada: I-de quarta parte, se o crime é cometido com o concurso de 2 ou mais pessoas. II-de metade, se o agente é ascendente, padastro ou madastra, tio, irmão, cônjuge, companheiro, tutor, curador, preceptor ou empregado da vítima ou qualquer outro título tem autoridade sobre ela.</p>
Código penal	<p>Mediação para servir a lascívia de outrem</p> <p>Artigo 227. Induzir alguém a satisfazer lascívia de outrem: Pena- reclusão de 1 a 3 anos.</p> <p>Parágrafo 1º Se a vítima é maior de 14 e menor de 18 anos, ou se o agente é seu ascendente, descendente, cônjuge ou companheiro, irmão, tutor ou curador ou pessoa a quem esteja confiada para fins de educação, de tratamento ou de guarda: Pena-reclusão de 2 a 5 anos.</p> <p>Parágrafo 2º Se o crime é cometido com o emprego de violência, grave ameaça ou fraude: Pena – reclusão de 2 a 8 anos além da pena correspondente à violência.</p> <p>Parágrafo 3º . Se o crime é cometido com fim de lucro, aplica-se também multa.</p>
Código Penal	<p>Casa de Prostituição</p> <p>Artigo 229. Manter, por conta própria ou de terceiro, estabelecimento em que ocorra exploração sexual, haja, ou não, intuito de lucro ou mediação direta do proprietário ou gerente: Pena – reclusão de 2 a 5 anos e multa.</p>
Código Penal	<p>Rufianismo</p> <p>Artigo 230 . Tirar proveito da prostituição alheia, participando diretamente de seus lucros ou fazendo-se sustentar, no todo ou em parte, por que a exerça: Pena – Reclusão de 1 a 4 anos e multa.</p> <p>Parágrafo 1º Se a vítima é menor de 18 anos e maior de 14 anos ou se é crime cometido por ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou por quem assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância: Pena – reclusão de 3 a 6 anos e multa.</p> <p>Parágrafo 2º Se o crime é cometido mediante violência, grave ameaça, fraude ou outro meio que impeça ou dificulte a livre manifestação da vontade da vítima: Pena – Reclusão de 2 a 8 anos, sem prejuízo da pena correspondente à violência.</p>
Código penal	<p>Tráfico Interno de Pessoa para fim de exploração sexual</p> <p>Artigo 231-A. Promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual: Pena – Reclusão de 2 a 6 anos</p> <p>Parágrafo 1º Incorre na mesma pena aquele que agenciar, aliciar, vender ou comprar a pessoa traficada, assim como, tendo conhecimento dessa condição, transportá-la, transferi-la ao alojá-la.</p> <p>Parágrafo 2º A pena é aumentada da metade se: I-a vítima é menor de 18 anos; II a vítima, por enfermidade ou deficiência mental, não tem o necessário discernimento para a prática do ato; III – Se o agente é ascendente, padrasto, madrasta, irmão, enteado, cônjuge, companheiro, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima, ou se assumiu, por lei ou outra forma, obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; ou IV- Há emprego de violência, grave ameaça ou fraude.</p> <p>Parágrafo 3º Se o crime é cometido com o fim de obter vantagem econômica, aplica-se também multa.</p>
Código penal	<p>Ato obsceno</p> <p>Artigo 233. Praticar ato obsceno em lugar público, ou aberto ou exposto ao público: Pena – Detenção de 3 meses a 1 ano ou multa.</p>

Normativa Jurídica	Tema
Código Penal	<p>Escrito ou Objeto Obsceno</p> <p>Artigo 234. Fazer, importar, exportar, adquirir ou ter sob guarda, para fim de comércio, de distribuição ou de exposição pública, escrito, desenho, pintura, estampa ou qualquer objeto obsceno: Pena – detenção de 6 meses a 2 anos ou multa.</p> <p>Parágrafo único: Incorre na mesma pena quem: I-vende, distribui ou expõe à venda ou ao público qualquer dos objetos referidos neste artigo; II-realiza, em lugar público ou acessível ao público, representação teatral, ou exibição cinematográfica de caráter obsceno, ou qualquer outro espetáculo, que tenha o mesmo caráter; III-realiza, em lugar público ou acessível ao público, ou pelo rádio, audição ou recitação de caráter obsceno.</p>

Cabe destacar, ainda, a Legislação em tramitação no Congresso Nacional, a saber:

- Terceiro Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo a procedimentos de comunicação;
- PEC 171/1993 - Altera a redação do art. 228 da Constituição Federal (imputabilidade penal do maior de dezesseis anos).
- PEC 18/2011 - Dá nova redação ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, para autorizar o trabalho sob o regime de tempo parcial a partir dos quatorze anos de idade.

7. CONSIDERAÇÕES

A violência estrutural está presente em toda sociedade brasileira e se manifesta em um quadro de injustiças sociais, disparidades econômicas, exclusão e falta de oportunidades que afeta a maioria da população, especialmente as minorias - tais como as comunidades tradicionais -, e as meninas, adolescentes e as mulheres negras e pardas.

É preciso ir à raiz, analisar as causas dessas violências e promover mudanças sociais, políticas, jurídicas e culturais para “desnaturalizar” este “estado de violência” na sociedade brasileira.

É premente reforçar o trabalho integrado entre poder público e a sociedade e que sejam dados passos concretos nos aspectos da realidade que estão ao nosso alcance imediato, ao mesmo tempo em que se luta por mudanças estruturais.

Para contribuir efetivamente para o desenvolvimento integral das gerações é preciso estar convicto da necessidade e viabilidade do trabalho integrado, em rede, em processos sistemáticos e permanentes de educação para a paz, para o respeito aos direitos humanos e à diversidade, e para os valores éticos universais.

Além disso, todas as crianças e adolescentes precisam ser reconhecidos e protegidos, na perspectiva da inseparabilidade entre direitos e deveres na vida em sociedade, especialmente aquelas em situação de alta vulnerabilidade econômica e social.

É notório que no Brasil a garantia dos direitos de crianças e adolescentes adquiriu maior vulto e importância na agenda das políticas públicas a partir de 1990 com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas de 1989.

Avanços também foram obtidos com a implantação do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes (SGD), que tem o papel de zelar pela aplicação de instrumentos normativos e pelo funcionamento dos eixos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual e Municipal, apesar de algumas lacunas no que tange a proteção desses direitos.

Nesses 25 anos de trajetória do ECA, referencial teórico de violência sexual como violação dos direitos humanos universais e direitos peculiares da pessoas em desenvolvimento está inserido na maioria das normativas nacionais, assim

como esse referencial passou a ser adotado nos programas do governo federal e nos programas não governamentais.

A existência de um Plano Nacional, Planos Estaduais e Planos Municipais de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes, que vem orientando, forçando e monitorando ações governamentais nessa área.

Dentre as políticas implementadas pela Coordenação Geral de Enfrentamento de Violências Sexuais contra a Criança e o Adolescente, cabe destacar o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR). É a principal política de intervenção integrada do enfrentamento da violência sexual cometida contra crianças e adolescentes, de abrangência nacional, e já beneficiou 500 municípios. Outra ação fundamental é o Projeto Mapear-Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Brasileiras, desenvolvido em parceria com a Polícia Rodoviária Federal e a Childhood, e já retirou 3.251 crianças e adolescentes da situação de risco.

Como resultado dessas ações e outras aliadas à prevenção e às campanhas educativas, se pode inferir que tais iniciativas estão contribuindo para a redução dos índices de denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes nos últimos anos.

Nesta primeira etapa do trabalho, a presente consultoria apresentou uma contextualização do fenômeno da violência contra criança e adolescentes, com recorte em gênero e raça, notadamente em públicos específicos (indígenas e comunidades tradicionais) e em contextos de alta vulnerabilidade social (megaeventos, obras e empreendimentos, zona de fronteira e rodovias federais)

Cabe destacar que ao analisar a evolução dos casos de denúncias de violações de direitos de crianças e adolescentes registrados no Dique 100, só foi possível extrair dados específicos das comunidades indígenas. Por outro lado, os dados oficiais do IBGE também não levam em conta a separação tais segmentos, apenas por cor/raça. O próprio SINAM, do Ministério da Saúde, também não faz também esse detalhamento nas guias de notificações.

Desta forma, na presente consultoria não foi possível ter um olhar específico, em termos de indicadores, para os coletivos dos povos e comunidades tradicionais (indígenas, comunidades de matriz negra, quilombolas, ciganos). Embora dados concretos sobre ocorrências de violência sexual quase não aparecem nas estatísticas públicas, é sabido que há muitas ocorrências de violência sexual no dia-a-dia das comunidades tradicionais que são “disfarçadas” ou qualificadas como parte da tradição e cultura da comunidade.

Os resultados aqui apresentados tem a intenção de ressaltar os aspectos mais relevantes a partir das pesquisas realizadas, sem prejuízos de complementações e aperfeiçoamento, inclusive envolvendo debates com os atores intersetoriais que conduzem as políticas de enfrentamento da violência sexual contra a criança e o adolescente.

É importante ressaltar que as crianças e adolescentes estão mais vulneráveis a todas as formas de violência em função do seu estágio de desenvolvimento. São vítimas da violência estrutural, social, interpessoal, institucional, de gênero e raça, sexual, dentre outras, ampliando a situação de vulnerabilidade e a consequente exclusão social.

Ao se analisar os povos e comunidades tradicionais e os territórios e contextos de maior vulnerabilidade (obras e empreendimentos, megaeventos, regiões de fronteira e rodovias) a situação das crianças e adolescentes é ainda mais grave e merece uma atenção do poder público. Portanto, a seguir, serão apresentadas algumas observações:

- desnutrição infantil nos povos indígenas e comunidades tradicionais;
- mortalidade infantil nos povos indígenas;
- necessidade de maior qualificação dos profissionais de saúde no atendimento levando-se em consideração os aspectos culturais das etnias, de forma a minimizar as resistências ao atendimento. Essa mesma dificuldade foi detectada no atendimento aos povos ciganos, apesar de o SUS já admitir um cartão de saúde específico para esse grupo;
- alta taxa de suicídio nos jovens indígenas, o que merece atenção e investigação de suas origens;
- uso abusivo de álcool e drogas nos povos indígenas;
- casamento infantil nos povos indígenas e comunidades tradicionais;
- violência religiosa nas comunidades de matriz africana;
- *bullying* nas escolas;
- falta de vagas para educação infantil;
- falta de materiais sobre diversidade étnico-raciais para socialização da cultura do povo cigano;
- necessidade de maior qualificação de profissionais de educação nas questões étnico-raciais
- tráfico de pessoas na região de fronteira;
- exploração sexual de criança e adolescentes nas regiões de fronteira, megaeventos, rodovias e obras e grandes empreendimentos;
- exploração sexual no turismo em contextos de megaeventos;
- preconceitos étnico-raciais em todos os níveis;

- falta de articulação entre os atores as redes locais para enfrentamento das violências nos contextos de obras e grandes empreendimentos e dos municípios próximos das rodovias com indicação de pontos de violência sexual;
- subnotificação de casos de exploração sexual nas zonas de fronteira;
- violência institucional nas redes de atendimento e prevenção.
- Violência de gênero e raça em todos os níveis.

Ademais, a presente consultoria adotou a metodologia de sistematizar as teorias, conceitos e idéias de estudiosos sobre a temática, além de realizar estudo sobre os diversos dados e indicadores que permitissem a contextualização sobre o fenômeno da violência contra crianças e adolescentes, em especial da violência sexual.

A partir das análises depreendidas a presente consultoria sistematizou as violações de direitos e as conseqüências associadas a elas, divididas em dois níveis: primeira aquelas violências associadas as crianças de forma geral; a segunda diz respeito aquelas que foram identificadas nos povos e comunidades tradicionais, assim nos contextos e territórios de maior vulnerabilidade.

Outro ensaio realizado pela consultoria foi estabelecer uma hierarquização das violências, ou seja, um exercício de se classificar a interrelação de causas e efeitos entre elas.

Desta forma, o primeiro grupo de violências intrínsecas refere-se ao conjunto de violências enraizadas na sociedade e que envolvem aspectos históricos, políticos, sociais, econômicos e culturais. São violências estruturantes e difíceis de serem eliminadas, portanto, causadoras e conseqüentes de vulnerabilidades e exclusão social.

O segundo grupo são as violências relacionadas às violências “estruturantes” que conseqüentemente colocam os sujeitos mais suscetíveis a outras violências. É o conjunto de violências sofridas pelos indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade e exclusão social (ruptura familiar, discriminação ou marginalização por ser mulher, precarização do trabalho, baixa escolaridade etc), tendo como principais fatores geradores as “violências estruturantes”.

Em terceiro são as conseqüências e/ou impactos causados pelas violências na vida das crianças e adolescentes. São resultados danosos ao individuo causados pelas violências sofridas (físicos, psicológicos, sociais) que interferem no desenvolvimento dos sujeitos e nos processos de significação e ressignificação dos valores sociais.

Portanto, o presente quadro síntese procurou retratar o cenário das violações de direitos da criança e dos adolescentes, em especial da violência sexual, notadamente em povos e comunidades tradicionais, territórios e contextos de alta vulnerabilidade (obras e empreendimentos, rodovias, megaeventos), como resultado do trabalho da presente consultoria. A lista não é exaustiva e poderão ser agregadas outras violações a partir de outros estudos e aprofundamentos.

Violências contra crianças e adolescentes			Impactos, conseqüências e violações de direitos de crianças e adolescentes nos povos e comunidades tradicionais e contextos de alta vulnerabilidade (obras e empreendimentos, megaeventos, regiões de fronteira e rodovias)			
Violências intrínsecas (1)	Violências relacionadas (2)	Impactos ou conseqüências geradas pelas violências (3)	Povos e comunidades tradicionais	Obras e empreendimentos, megaevento	Regiões de fronteira	Rodovias federais
<ul style="list-style-type: none"> • Estrutural • Social • Interpessoal • Gênero • Raça/etnia • Institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Abuso sexual • Exploração sexual • Violência infrafamiliar • Violência doméstica • Violência física • Violência psicológica • Negligencia • Bulling 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de álcool e drogas • Conflitos com a leis • Evasão escolar • Déficit aprendizagem • Analfabetismo • Exploração sexual com fins comerciais • Problemas psicossociais • Bulimia • Anorexia • Depressão • Suicídio • Gravidez precoce • Doenças sexuais • Aborto • Baixa autoestima • Autoagressão • Isolamento • Sexualidade interrompida • Autoagressão • Comportamento agressivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Desnutrição infantil • Mortalidade infantil • Uso de álcool e drogas • Suicídios • Crianças fora da escola 	<ul style="list-style-type: none"> • Abuso sexual • Exploração sexual • Uso de álcool e drogas • Trabalho infantil 	<ul style="list-style-type: none"> • Abuso sexual • Exploração sexual • Trabalho infantil • Drogas ilícitas • Trafico de pessoas • Trabalho escravo • Servidão doméstica 	<ul style="list-style-type: none"> • Abuso sexual • Exploração sexual • Trabalho infantil

(1) Violências intrínsecas: aqui foi considerado o conjunto de violências enraizadas na sociedade e que envolvem aspectos históricos, políticos, sociais, econômicos e culturais. São “violências estruturantes”, causadoras e geradoras de vulnerabilidades e exclusão social.


(2) Violências relacionadas: conjunto de violência sofridas pelos indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade e exclusão social, tendo como fatores geradores as “violências estruturantes”. As crianças e os adolescentes em situação de vulnerabilidade são mais suscetíveis a sofrerem as violências em função do seu processo de desenvolvimento.

(3) Conseqüências/Impactos: resultados danosos ao indivíduo causados pelas violências sofridas (físicos, psicológicos, sociais).

Alguns temas centrais merecem um aprofundamento nos debates da Comissão Intersetorial. O tema do casamento infantil que, aos olhos dos indígenas e comunidades tradicionais, fazem parte da sua cultura. Como fazer valer o que preconiza o ECA com essa situação e nesses coletivos? Igualmente está a problemática do “trabalho infantil” que para esses povos está relacionado à manifestação cultural e tradição na produção de artesanatos. A questão das notificações de ocorrências de violências sexuais nos povos indígenas e comunidades tradicionais é praticamente inexistente, exceto as denúncias de violações de povos indígenas recebido pelo Dique 100, o que não permite dimensionar a real situação. Aliado a esse fato também prevalecem as questões culturais que servem para “esconder” eventuais violações quando ocorrem no seio da própria comunidade, sob a alegação de fazer parte de seus costumes, e que já contariam com formas próprias de punição e julgamento.

Por fim, a cultura, as crenças e as tradições são consideradas valores transversais para as sociedades que os defendem, pois, aos seus olhos, o respeito pela tradição nada tem que ver com violações de normas legais.

Portanto, somos confrontados com um paradoxo. Se por um lado defendemos a valorização da diferença e da multiculturalidade, por outro, apresentamos sinais de desconforto perante esta mesma diversidade, especialmente quanto ao direito à proteção da infância.



II. Metodologia de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade.

1. METODOLOGIA

Para a construção deste produto foram realizados levantamentos no âmbito da SDH de dados sobre o Programa ViraVida, o Grupo de Trabalho (GT) Atendimento e outros relatórios sobre a temática e diálogos com os responsáveis pela coordenação do contrato de consultoria.

Foram feitas também pesquisas sobre estudos que abordam o método atual utilizado no atendimento a crianças e adolescentes, assim como foi aplicada uma pesquisa de opinião junto aos atores na implementação do Programa ViraVida com vistas à obtenção de outros elementos para análise sobre os desafios da transposição da metodologia em nível nacional. A pesquisa foi realizada por amostragem (15 questionários) nos Departamentos Regionais do SESI nos estados de Amazonas, Alagoas, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo, Maranhão, Rio Grande do Norte e Distrito Federal. Ademais, foram consultados representantes do SESI do Conselho Nacional, da SDH/PR e da ONG UMBRASIL.

Ademais, a consultoria realizou reuniões e oficinas preliminares com membros do Grupo de Trabalho (GT) Atendimento e da Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes para discussões acerca do público alvo a ser beneficiário da eventual política de atendimento a criança e adolescentes.

2. CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O conceito de exclusão social passou a ser empregado na Europa quando os impactos da pós-industrialização começaram a gerar déficits significativos nas políticas de bem-estar construídas após a Segunda Grande Guerra. Na América Latina a questão é histórica e amplificada a partir das políticas de ajuste de cunho neoliberal impostas anos atrás. A questão social transforma-se e adquire uma nova natureza nas emergentes sociedades tecnológicas avançadas e manifesta-se de maneira diferenciada também nos países emergentes. A exclusão, em um contexto de crescente heterogeneidade, não implica somente a reprodução mais ou menos aprofundada das desigualdades verticais do modelo industrial: implica rupturas no tecido social e a violação de certas coordenadas básicas de integração (SUBIRATS, 2010).

A exclusão é um conjunto de processos e não atinge apenas grupos pré-determinados, ou seja, afeta de maneira variável indivíduos e coletivos, de acordo com as mudanças a que esteja sujeita a função de vulnerabilidade destes às dinâmicas de exclusão (TEZANOS apud, 1999). Em um contexto marcado pela erosão progressiva dos alicerces da modernidade industrial a exclusão é mais complexa e generalizada.

Para Subirats (2010) as fronteiras da exclusão são fluidas e os índices de risco apresentam extensões sociais e intensidades pessoais altamente variáveis. Por exemplo, o risco de ruptura da família em um contexto de mudanças nas relações de gênero, o risco de que os recursos cognitivos e profissionais possam ficar obsoletos rapidamente em um contexto de mudanças tecnológicas aceleradas, o risco de empregos cada vez mais precários e mal remunerados em um contexto de mudanças na natureza das relações de trabalho. Tudo isso e muitos outros exemplos podem levar pessoas e coletivos variados das zonas de vulnerabilidade à exclusão, em momentos diversos de seu ciclo de vida (GALLIE; PAGAM apud, 2000).

A exclusão é multicausal e há correlação entre vários fatores, por exemplo, fracasso na escola, precariedade do emprego, desamparo social, famílias monoparentais e gênero; ou, até mesmo, entre bairros marginalizados, habitação precária, segregação étnica, pobreza e alta incidência de doenças.

Subirats (2004) destaca que para além dos números da pobreza e das desigualdades há necessidade de uma incidência sobre o conjunto de fatores de exclusão que operam em várias esferas ou âmbitos (trabalho, formação, social,

saúde, político etc.) com outro conjunto de elementos estruturais que operam como circunstâncias intensificadoras do risco de exclusão ainda presentes na sociedade, tais como o sexo, a idade, a etnia ou a origem e classe social.

Para ilustrar, alguns exemplos do que pode operar como potente fonte geradora de exclusão: precariedade do trabalho, analfabetismo digital, incapacidade mental, habitação precária, desestruturação familiar, proteção social insuficiente ou antecedentes criminais. Essas fontes incidirão com mais força nos grupos de alta vulnerabilidade estrutural: mulheres, jovens, idosos, imigrantes ou classes de baixa renda (circunstâncias intensificadoras). (SUBIRATS, 2010).

Portanto, tudo isso contribui para a impossibilidade de um tratamento unidimensional e setorial da exclusão social. A exclusão, como temática de agenda pública, requer abordagens integrais para ser definida, e horizontais ou transversais em seus processos de gestão (PERCY; SMITH apud, 2000).

No processo de redemocratização brasileira, as lutas da sociedade civil deram visibilidade às grandes demandas sociais, que se transformaram posteriormente em políticas públicas. Movimentos sociais, associações, entidades de classe e categorias profissionais construíram uma pauta de reivindicações, que incluía direitos civis, políticos e sociais, como a melhoria das condições de vida, salário, educação e saúde. Esses atores construíram a agenda de mudanças que desaguou na elaboração da nova Constituição Federal, promulgada em 1988, possibilitando, assim, a garantia e a ampliação dos direitos individuais e coletivos fundamentais para a construção da cidadania (SAMPAIO, 2010).

Por consequência, no início dos anos 1990 tivemos a promulgação de importantes leis civilizatórias, como a Lei Orgânica da Saúde, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. A política de desenvolvimento social com inclusão procura romper com a lógica clientelista e assistencialista adotada pelo Estado brasileiro no passado, sendo substituída pela visão de um Estado provedor e garantidor de políticas de proteção e promoção social. O Estado foi remodelado de modo a se tornar um agente ativo no desenvolvimento social e instância promotora de políticas públicas, na perspectiva de direitos sociais (ANANIAS; SAMPAIO, 2010)

Para Sampaio (2010) o esforço realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS¹ em extrair dos princípios e definições da

1 O MDS incorpora grandes políticas sob sua responsabilidade: a Assistência Social, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus serviços socioassistenciais articulados aos benefícios e programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC); o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e Programas de Inclusão Produtiva. Também é de responsabilidade

Constituição Federal e também da Lei Orgânica da Assistência Social, bem como de outras legislações infraconstitucionais, as orientações para a elaboração da política social resultou em uma verdadeira rede de proteção e promoção social. Essa rede assimilou o conceito de proteção social como um conjunto de programas sociais que tem por escopo atender às parcelas da população mais suscetíveis ou expostas a riscos sociais: pobres, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.

Sampaio (2010) destaca que as iniciativas da política social de combate à fome e à pobreza permitiram retirar 24 milhões de pessoas da pobreza² e reduzir em 62% a desnutrição infantil (período 2003-2008). O Programa Bolsa Família, carro-chefe da política social no Brasil, beneficia aproximadamente 13 milhões de famílias. Aliado ao crescimento real do salário-mínimo e à geração de cerca de 15 milhões de empregos formais, 30 milhões de brasileiros ascenderam das classes D e E para a classe C. Há ainda três outros importantes fatores: i) a elevação do gasto social no país, que cresceu de 19% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1990, para 21,9% do PIB, em 2005; ii) a descentralização da política social, com o aumento do papel do município na implementação das políticas sociais, instância que saltou 53,8% em participação nos gastos sociais no período de 1980 a 2008; e iii) a participação social na formatação e gestão das políticas sociais.

Apesar dos avanços alcançados, o Brasil ainda é um país de elevado índice de desigualdades sociais. O índice de pobreza permanece na faixa de 30,3% da população³.

A desigualdade social⁴ é um fenômeno que ocorre em quase todos os países – guardadas as devidas proporções – e é desencadeado, principalmente, entre outros motivos, pela má distribuição de renda em uma população, onde se concentra a maioria dos recursos nas mãos de uma minoria e, conseqüentemente, o melhor e maior acesso a subsídios econômicos, educacionais, de saúde e segurança, etc.

Portanto, a desigualdade social é marcada principalmente pela desigualdade econômica, gerando outras desigualdades, tais como a desigualdade racial, de gênero, regional, Se configura pela pobreza, problemas com o acesso à moradia, educação de má qualidade, poucas oportunidades de emprego; ausência de do Ministério, mediante sua Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), controlar a eficácia, a eficiência e a efetividade dos seus programas, realizando avaliações de impacto das políticas sociais e seus benefícios sobre a realidade socioeconômica da população atendida, assim como promover a gestão compartilhada entre as unidades federadas.

2 São considerados pobres absolutos aqueles que vivem com menos de ½ salário-mínimo per capita por família e pobres extremos aqueles que vivem com menos de ¼ do salário-mínimo per capita por família.

3 IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores de 2008. Rio de Janeiro, 2009; IPEADATA. Disponível em: www.ipeadata.gov.br

4 <http://www.significados.com.br/desigualdade-social/>

estímulos para o consumo de bens culturais, como ir ao cinema etc.

Embora o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵ já inclua o Brasil entre os países que apresentam alto desenvolvimento humano, sua posição ainda está muito abaixo de vários vizinhos latino-americanos⁶. Segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil ocupa a 73ª posição no ranking do IDH 2010 (índice de 0,699.), em uma lista de 169 países.

O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita) e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm).

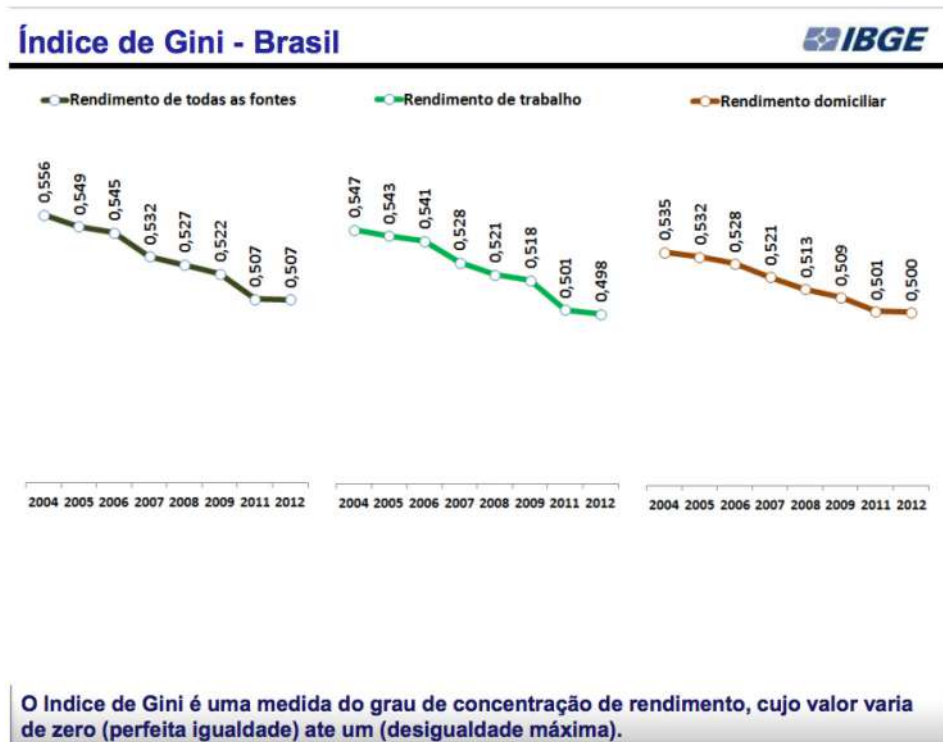
A PNAD (2012)⁷ demonstra que concentração de renda diminuiu de 2011 para 2012. O índice de Gini do rendimento do trabalho, que mede o grau de concentração de renda, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) a um (a desigualdade máxima), manteve a tendência de queda observada em anos anteriores e passou de 0,501 em 2011, para 0,498 em 2012. Houve estabilidade no Gini do rendimento médio mensal real de todas as fontes, que continuou em 0,507, de 2011 para 2012. Também o Gini do rendimento domiciliar não se alterou significativamente (de 0,501 para 0,500). Gráfico 1. Segundo o IBGE (2014), a desigualdade no país continua apresentando uma melhora gradual e passou de 0,495 (2013) para 0,490 (2014). Gráfico 2.

5 Calculado com base em dados econômicos e sociais, o IDH avalia três dimensões: renda, educação e esperança média de vida. O índice foi desenvolvido em 1990 e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu relatório anual. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento) até 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH de até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; com índices entre 0,500 e 0,799 são tidos como nações de alto desenvolvimento humano e países com IDH a partir de 0,800 são denominados com muito alto desenvolvimento humano.

6 Na América Latina o país mais bem colocado no ranking é o Chile, que ocupa a 45ª posição, seguido da Argentina, 46ª, Uruguai, 52ª, Panamá, 54ª, México, 56ª, Costa Rica, 62ª e Peru, 63ª. O país com a pior colocação na lista completa é o Zimbábue. Com mais alto índice de desenvolvimento humano estão, pela ordem, Noruega, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos.

7 Dados disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/>

Gráfico 1.



Fonte: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2013/09/28/pnad-2013/>

Gráfico 2



A PNAD (2013)⁸ registrou que a população desocupada⁹ cresceu 6,3% em relação a 2012, e a população ocupada¹⁰ cresceu 0,6%. A taxa de desocupação se elevou de 6,1% para 6,5% em 2013. O trabalho com carteira assinada, no entanto, continuou a crescer, subindo 2,3% em relação a 2012 e abrangendo 75,8% dos empregados do setor privado.

A PNAD 2014 mostrou que a população desocupada aumentou 9,3% (617,2 mil pessoas) entre 2013 e 2014, chegando a 7,3 milhões de pessoas de 15 anos ou mais de idade. Todas as regiões apresentaram expansão da desocupação, principalmente Sudeste (15,8%) e Nordeste (5,2%). A taxa de desocupação cresceu de 6,5% para 6,9% no período, atingindo 7,3% no Sudeste e 8,0% no Nordeste. O nível da ocupação (proporção de pessoas ocupadas na população de 15 anos ou mais de idade) também cresceu de 61,2% para 61,9% entre 2013 e 2014¹¹.

Quanto à inserção no mercado de trabalho, a participação dos empregados caiu de 62,3% para 61,3%, enquanto a dos conta-própria cresceu de 20,7% para 21,4%. O contingente de empregados com carteira assinada em atividade não agrícola cresceu 1,0% (345 mil pessoas a mais), apesar da queda de 1,2% (menos 220 mil pessoas) no Sudeste.

Houve avanço também nos indicadores nacionais relacionados ao trabalho infantil. Em 2012, havia 3,5 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos de idade trabalhando, 156 mil a menos que em 2011. O nível da ocupação (proporção de ocupados nessa faixa etária) das pessoas de 5 a 17 anos foi de 8,3% em 2012, frente a 8,6% em 2011.

Em 2013 o trabalho das crianças e adolescentes recuou 10,6% em relação a 2012, o equivalente a menos 379,8 mil crianças e adolescentes com idade entre 5 e 17 anos no mercado de trabalho. Entretanto, o número de crianças trabalhando no país voltou a aumentar em 2014. A PNAD¹² registrou, aumento de 4,5% (143,5 mil) no número de crianças e adolescentes entre 5 a 17 anos ocupados, totalizando 3,3 milhões (8,1% do total nessa faixa etária) nessa condição em 2014 (eram 3,2

8 Dados disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/> e <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&id-noticia=2722>

9 Para o IBGE são aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais, etc.).

10 Indicador que mede a parcela da população ocupada em relação à população em idade de trabalhar.

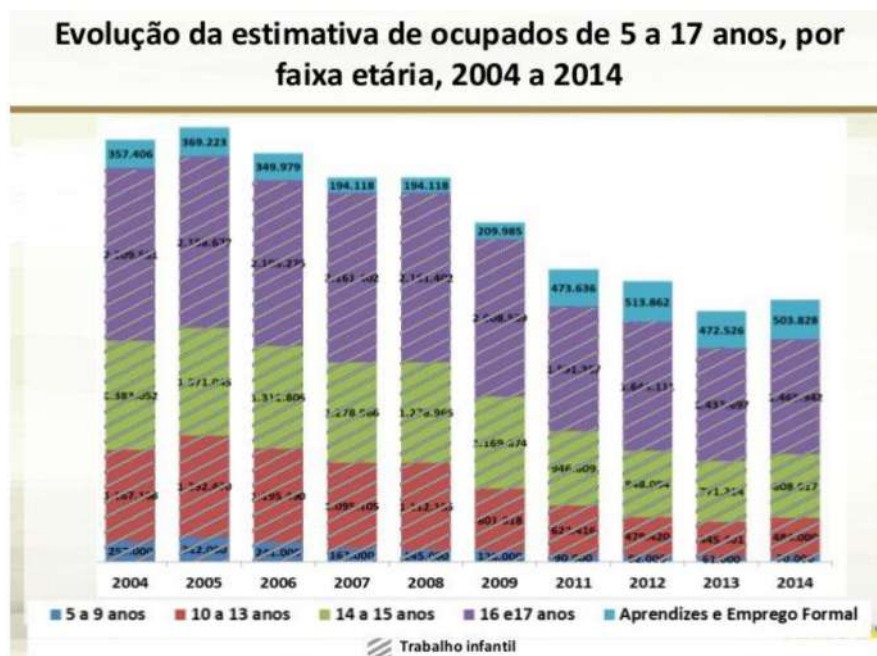
11 Dados extraídos de: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&id-noticia=3030&busca=1&t=pnad-2014-populacao-desocupada-cresce-tendencia-reducao-desigualdade-se-mantem>.

12 <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/default.shtm>

milhões em 2013, o equivalente a 7,5% do total). Destes, 16,6% (553,6 mil) tinham entre 5 a 13 anos de idade (trabalho infantil). Nas regiões Norte e Nordeste, essa proporção subia para 27,5% e 22,4%, respectivamente.

A população ocupada na faixa de 5 a 13 anos de idade passou de 506 mil em 2013 para 554 mil em 2014 (mais 9,3%) e, assim como em 2013, concentrou-se na atividade agrícola (62,1% dos ocupados). O nível da ocupação das pessoas de 5 a 17 anos de idade subiu de 7,5% em 2013 para 8,1% em 2014, tendo se elevado em todas as grandes regiões. A região Norte apresentou o maior aumento (de 8,2% para 9,2%) e a Sudeste, o menor (de 6,2% para 6,6%).

Gráfico 3.



A PNAD (2013) apontou que o país registrou aumento real de 2012 para 2013 no rendimento mensal domiciliar (de R\$ 2.867 para R\$ 2.983), de todos os trabalhos (de R\$ 1.590 para R\$ 1.681) e de todas as fontes (de R\$ 1.516 para R\$ 1.594). Todas as categorias de emprego obtiveram ganhos reais de rendimento do trabalho principal em 2013, sendo o mais expressivo entre trabalhadores sem carteira (10,2%).

De 2013 para 2014, o crescimento do rendimento médio mensal real domiciliar per capita no Brasil foi de 2,4% (de R\$ 1.217 para R\$ 1.246). Enquanto os domicílios pertencentes aos 10% com menor renda domiciliar per capita tiveram aumento real de 6,2% (de R\$ 146 para R\$ 155), os domicílios pertencentes aos 10% com maior renda tiveram aumento menor, de 2,1% (de R\$ 5.076 para R\$ 5.183), denotando queda da

desigualdade na distribuição do rendimento domiciliar per capita. Assim, a renda dos mais pobres cresceu cerca de três vezes mais que em 2014¹³ em relação anos ano anterior. Vide Gráfico 4.

Gráfico 4.



O aumento dos índices de desemprego de refletiu nos resultados da PNAD em 2014. O número de pessoas desocupadas aumentou 9,3% de 2013 para 2014, afetando um total de 7,3 milhões de brasileiros (o aumento equivale a 617 mil pessoas a mais nesta condição).

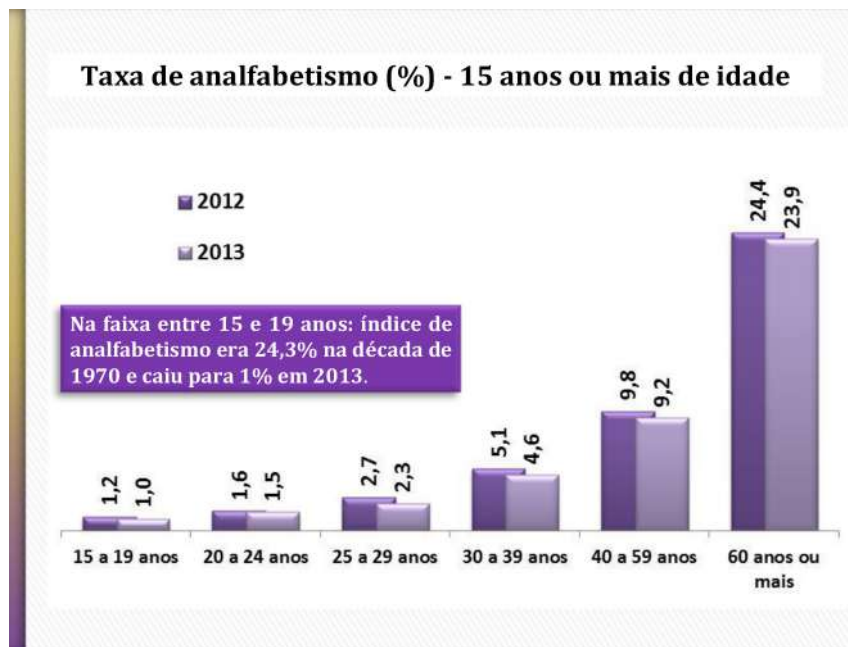
Isso ocorreu no país todo, e em especial no Sudeste, onde o aumento foi de 15,8%. O IBGE classifica como “desocupadas” pessoas que não estão empregadas, mas estão buscando trabalho. A pesquisa indica dificuldades especialmente para jovens de 18 a 24 anos e pessoas que estão buscando o primeiro emprego, respectivamente 34,3% e 28,3% dos desocupados.

A taxa de analfabetismo continua a cair no Brasil. Essa vem sendo quase constante de 2001 para cá, embora tenha permanecido no mesmo patamar entre 2011 e 2013 (quando oscilou entre 8,4% e 8,5%). A taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade ficou em 8,3%, o que corresponde a 13,0 milhões de pessoas. A taxa de analfabetismo no País tem se mostrado maior nos grupos de idade mais elevados, comportamento observado em todas as Grandes Regiões. Entre aqueles que tinham de 15 a 19 anos de idade, essa taxa foi de 1,0% (2013), contra 1,5% dentre aqueles de 20 a 24 anos, 2,3% no grupo de 25 a 29

13 Dados extraídos de Destaques da PNAD 2014 – MDS-13/11/15: Disponível em: http://pt.slideshare.net/BlogDoPlanalto/pnad-2014?next_slideshow=2

anos, 4,6% de 30 a 39 anos, alcançou 9,2 % para as pessoas de 40 a 59 anos e foi de 23,9% dentre aqueles de 60 anos ou mais de idade.

Gráfico 5



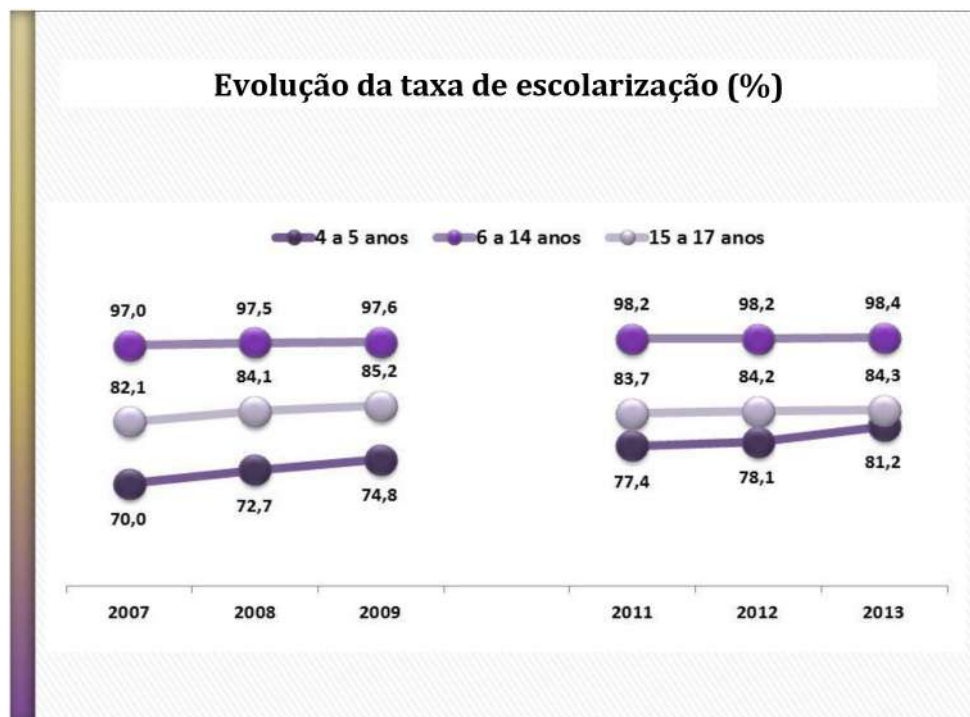
Fonte: Ministério da Educação.

A pesquisa também mostra um aumento no número de crianças na escola. Enquanto em 2012, 78,1% de todas as crianças com idade entre 4 e 5 anos idade do país frequentavam as salas de aula, no ano de 2013 esse percentual subiu para 81,2%. Já na faixa etária dos 6 a 14 anos, que corresponde ao período ensino fundamental, 98,4% das crianças frequentavam a escola em 2013.

A participação cai para 84,3% na idade correspondente ao ensino médio e para 30,1% no grupo que tem entre 18 e 24 anos, idade em que teoricamente os jovens deveriam estar na universidade. Essa taxa também teve ligeira alta em relação ao ano anterior (29,3%). Para as pessoas com mais de 25 anos de idade, onde a presença na sala de aula está mais ligada a cursos de pós-graduação, a taxa de escolarização ficou estável em 4,1%. Tabela 6.

Houve uma um aumento grande nos indicadores de educação anos 90 e 2000, mas nos últimos cinco anos tem havido uma desaceleração no ritmo de crescimento.

Gráfico 6



Fonte: Ministério da Educação¹⁴:

Com relação ao acesso a outros serviços públicos, a PNAD (2015) registrou que do total de domicílios no país, 85,4% têm abastecimento de água e 99,7% têm iluminação elétrica, mas apenas 63,5% têm rede coletora de esgoto, índice praticamente igual ao de 2013 (63,4%).

As piores médias estão no Norte (21,2%), no Nordeste (41,1%) e no Centro-Oeste (46,5%). De um ano para o outro, 1,2 milhão de casas passaram a contar com esgoto, mas esse número não acompanha o aumento geral do número de residências no país: de 2013 para 2014, o número de domicílios brasileiros aumentou em 1,9 milhão, passando a um total de 67 milhões.

De acordo com a PNAD/IBGE referente aos índices de segurança alimentar no Brasil¹⁵, o percentual de domicílios particulares brasileiros que se encontravam

¹⁴ Disponível em <http://pt.slideshare.net/BlogDoPlanalto/apresentacao-mec-pnad-18092014versao-final>

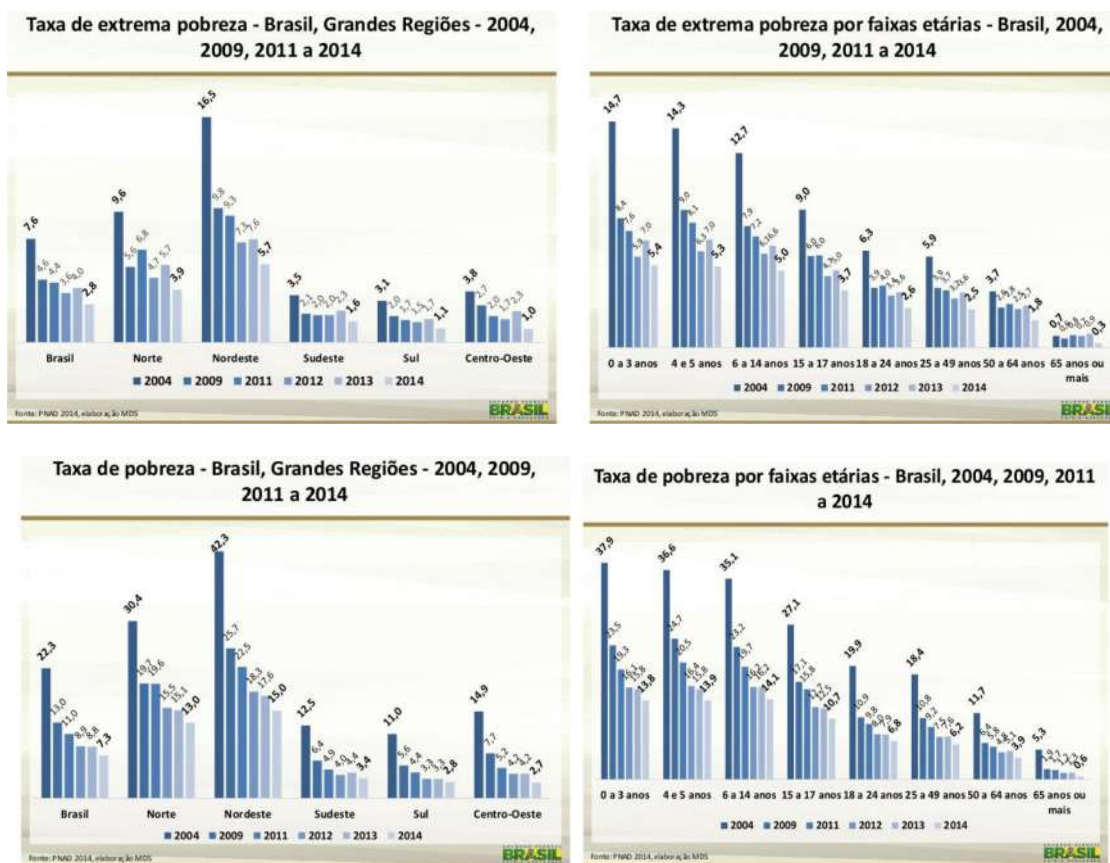
¹⁵ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) referente aos índices de segurança alimentar no Brasil é resultado de um convênio entre o IBGE e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A pesquisa utiliza a classificação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), considerando o período de referência dos três últimos meses anteriores à data da entrevista. A Ebia define critérios para a segurança e a insegurança alimentar. A insegurança alimentar pode ser classificada como leve, moderada ou grave. Pelos critérios da Ebia, são domicílios em condição de segurança alimentar aqueles onde os moradores têm acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas e não sentem qualquer ameaça de sofrer restrição no futuro próximo. Os domicílios com insegurança alimentar leve são aqueles nos quais é detectada alguma preocupação com a quantidade e qualidade dos alimentos disponíveis. Nos domicílios com insegurança alimentar moderada, os moradores conviveram com a restrição quan-

em algum grau de insegurança alimentar caiu de 30,2% em 2009 para 22,6% em 2013.

De acordo com o IBGE¹⁶, no ano passado 52 milhões de pessoas residentes em 14,7 milhões de domicílios apresentavam alguma restrição alimentar ou, pelo menos, alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer restrição, devido à falta de recursos para adquirir alimentos. Quanto à fome, que é a expressão mais grave da insegurança alimentar e nutricional, o percentual de brasileiros nesta condição é de 3,2%.

Segundo o IBGE (2013), a "insegurança alimentar grave apresentou reduções importantes em relação aos levantamentos anteriores. Esse indicador caiu de 6,9% em 2004 para 5,0% em 2009 e, em 2013, atingiu seu patamar mais baixo: 3,2%".

Apesar de todos os avanços nas políticas públicas, em 2014 o Brasil ainda apresente uma um grande contingente de pessoas que vivem na linha da pobreza e de extrema pobreza, conforme demonstrado a seguir.



Apesar de ser um país rico em recursos naturais e com um PIB (Produto Interno Bruto) figurando sempre entre os 10 maiores do mundo, o Brasil é um

titativa de alimento. Por fim, nos domicílios com insegurança alimentar grave, além dos membros adultos, as crianças, quando há, também passam pela privação de alimentos, podendo chegar à sua expressão mais grave, que é a fome.

16 http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2013/

país extremamente injusto no que diz respeito à distribuição de seus recursos entre a população, com muitas pessoas pobres, devido ao fenômeno histórico que culminou numa crescente evolução do quadro do país, mais evidenciada a partir do capitalismo¹⁷.

A desigualdade social acarreta, em seu curso, outros fenômenos igualmente preocupantes numa sociedade, e que são anomalias sociais, trazendo malefícios à população. Percebe-se, através de pesquisas, estudos e levantamentos feitos por órgãos competentes, que os países onde a desigualdade social é elevada, também registram índices igualmente elevados de outros fatores negativos, tais como: violência e criminalidade, desemprego, desigualdade racial, guerras, educação precária, falta de acesso a serviços públicos de qualidade, diferenciação de tratamento entre ricos e pobres, entre outros.

O relatório da ONU (Organização das Nações Unidas), que foi divulgado em julho de 2010, o Brasil aparece com o terceiro pior índice de desigualdade no mundo e, em se tratando da diferença e distanciamento entre ricos e pobres, fica atrás no ranking apenas de países muito menores e menos ricos, como Haiti, Madagascar, Camarões, Tailândia e África do Sul.

A ONU mostra ainda, nesse estudo, como principais causas de tanta desproporcionalidade social, a falta de acesso à educação de qualidade, uma política fiscal injusta, baixos salários e dificuldade da população em desfrutar de serviços básicos oferecidos pelo Estado, como saúde, transporte público e saneamento básico.

Sampaio (2010) destaca que a continuidade das políticas sociais, como políticas de Estado, estabelece um novo paradigma em que o desenvolvimento social passa a ser entendido em suas dimensões econômica, política, cultural e socioambiental e contribuirá para a superação das profundas desigualdades sociais ainda existentes no país.

Segundo ele, os principais desafios das políticas sociais são (SAMPAIO,2010):

- *garantir a permanência das políticas sociais no marco das políticas públicas garantidoras de direitos e promotores do desenvolvimento humano e social;*
- *acelerar o ritmo da redução das desigualdades de renda; implementar políticas públicas que possam responder ao elevado ritmo de envelhecimento da população; enfrentar as desigualdades de gênero e étnico-raciais;*

17 O capitalismo é um sistema econômico onde os meios de produção, distribuição, decisões sobre oferta, demanda, preço e investimentos são em grande parte ou totalmente de propriedade privada, com fins lucrativos. Os lucros são distribuídos para os proprietários que investem em empresas. Predomina o trabalho assalariado. É dominante no mundo ocidental desde o final do feudalismo. <https://pt.wikipedia.org/wiki/Capitalismo>.

- *aprofundar a redução das desigualdades regionais e inter-regionais.*
- *fortalecer a institucionalidade das políticas sociais no país, como a garantia de fontes seguras de financiamento à política social;*
- *aprimorar os mecanismos de articulação federativa;*
- *aperfeiçoar permanentemente os mecanismos da avaliação e do monitoramento e consolidar as instâncias de controle social e participação.*

3. POLÍTICA DE ATENDIMENTO

A história da proteção social da criança e do adolescente no mundo foi iniciada em 1979, ocasião em que a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas cria um grupo de trabalho para examinar e produzir um texto definitivo sobre os direitos das crianças, a partir da proposta apresentada pela Polônia Anos de debate e um novo grupo “ad hoc” de organizações não governamentais foi instituído para auxiliar o grupo de trabalho (MOTTI e SANTOS, 2011).

Em 1989 o grupo de trabalho apresentou o projeto de Convenção e em 20 de novembro do mesmo ano o documento foi aprovado pela Assembleia Geral das nações Unidas, por unanimidade. Neste mesmo ano se comemorava a passagem do 30º aniversário da Declaração Universal de 1959 e o 10º aniversário do Ano Internacional da Criança (Ibid, 2011).

A Convenção estabelece os direitos das crianças e adolescentes, bem como normas, deveres e obrigações a serem observadas pelos países que a ela formalizarem sua adesão. Ela confere direitos no âmbito internacional.

No Brasil, Convenção foi ratificada pelo Governo brasileiro em 24 de setembro de 1990 e promulgada pelo Decreto no 99.710, entrando em vigor em 21 de novembro de 1990. Isso assegurou um conjunto de direitos individuais a todas as crianças e adolescentes brasileiros, como a vida, a liberdade, a dignidade, assim como de direitos coletivos: econômicos, sociais e culturais.

A partir da Convenção foi estabelecido um conjunto de legislações nacionais. A Constituição de 1988 acompanha as normativas internacionais e consagra a luta de um grande número de pessoas envolvidas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes brasileiras.

O dever de proteção de crianças e adolescentes está nos Artigos 227 da Constituição Federal, que estabelecem o direito à prioridade absoluta, o direito à proteção especial e o direito de ter respeitada sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento:

“Art. 227, caput, CF: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Em 1990, esse artigo da Constituição Federal (227) foi regulamentado por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA (Lei nº 8.069/90), estabelecendo a doutrina da proteção integral. O artigo 227 da Constituição Federal, adicionado ao que estabelece o artigo 86 do ECA, configura o que denominamos de rede de proteção social, e deles podemos extrair o papel de cada segmento, ou seja, o que a lei estabelece como dever:

“Artigo 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Entende-se, então, que não há como estabelecer hierarquia ou grau de importância de uma instituição sob a outra, mas sim que todas fazem parte de um Sistema de Garantia de Direitos¹⁸ e que precisam umas das outras para cumprir a finalidade maior de sua existência: a promoção dos direitos e a proteção de crianças e adolescentes. A existência de cada uma é complementar à existência das outras e o papel de cada um de seus integrantes igualmente importante para a “proteção integral” de todas as crianças e adolescentes (art. 1º, Lei nº 8.069/90).

No ECA a política de atendimento envolve linhas de ação, diretrizes e responsabilidades relativas aos programas e entidades de atendimento (art. 87), a saber:

I - políticas sociais básicas;
II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
IV - serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;
V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;

¹⁸ O Sistema de Garantias de Direitos foi criado pela Resolução 113, de 19 de abril de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e consiste na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Portanto, é um conjunto articulado de pessoas e instituições que atuam para efetivar os direitos infanto-juvenis, dentre os quais podemos citar: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (com os gestores responsáveis pelas políticas públicas de educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.), Conselho Tutelar, Juiz da Infância e da Juventude, Promotor da Infância e da Juventude, professores e diretores de escolas, responsáveis pelas entidades não governamentais de atendimento a crianças, adolescentes e famílias etc. Resolução 113 do Conanda disponível em: <http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Por outro lado, importante destacar a questão da prevenção, ou seja, na sistemática atual não mais é necessário aguardar que a violação de direitos da criança e do adolescente tenham sido efetivados para que somente então o “Sistema” passe a atuar. Segundo ECA (Art. 70, lei 8069/90) “é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”. Por isso, no ECA há um capítulo específico à prevenção (Livro I, Título III, arts. 70 a 85). Esta proteção integral também se dá através da implementação de políticas públicas com enfoque prioritário na criança e no adolescente (cf. art. 4º):

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

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

O CONANDA¹⁹, por meio da Resolução 113, de 19 de abril de 2006, define que a promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes se operacionalize através da política de atendimento de forma ampliada, estratégica e de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infraestrutura,

¹⁹ Trata-se de um órgão paritário, composto de representantes do poder executivo e das entidades da sociedade civil organizada, além de assegurar a participação dos responsáveis pelas políticas sociais nas áreas de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social (Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004-Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do CONANDA)

institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes (capítulo V, art. 14). Essa política deverá respeitar os seguintes princípios fundamentais:

“promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações” (artigo 2º, Resolução 113/2006 do Conanda).

Portanto, a política de atendimento implica:

I - na satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes pelas políticas públicas, como garantia de direitos humanos e ao mesmo tempo como um dever do Estado, da família e da sociedade;

II - na participação da população, através suas organizações representativas, na formulação e no controle das políticas públicas;

III - na descentralização política e administrativa, cabendo a coordenação das políticas e edição das normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dessas políticas e dos respectivos programas às esferas estadual, Distrital e municipal, bem como às entidades sociais; e

IV - no controle social e institucional (interno e externo) da sua implementação e operacionalização (Art. 14 § 2º Resolução 113/2006).

Nesse sentido, a política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através de três tipos de programas serviços e ações públicas (art. 15 Resolução 113/2006):

I - Serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes

As políticas públicas, especialmente as políticas sociais, assegurarão o acesso de todas as crianças e todos os adolescentes a seus serviços, dentre eles destacam-se:

1 - Assistência Social

Sistema Único de Assistência Social (Suas) organiza os serviços socioassistenciais conforme os seguintes níveis

a) Serviços de Proteção Social Básica: serviços para populações em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio do Centro de Referência de Assistência Social (Cras).

b) Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade: oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, por meio do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).

A Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 (DOU 29/11/2009), contém a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

2 - Saúde:

O Sistema único de Saúde abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo o acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. No SUS destacam-se os seguintes serviços e programas: Programa Saúde na Família (PSF); Postos de Saúde; Unidades de Pronto Atendimento ou Pronto-Socorro; Hospitais; Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); Farmácia Popular; Academia da Saúde; Política Nacional de Alimentação e Nutrição; Bancos de Leite Humano.

3 - Educação

União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizam, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. O Sistema educacional compõe-se da Educação Básica (Infantil, Fundamental e Médio) e Superior. A educação infantil abrange creches e pré-escolas (crianças de 0 a 6 anos), o ensino fundamental vai da 1ª à 9ª série, e o ensino médio varia do 1º ao 3º ano. Há também a Educação Profissional e Tecnológica, nas modalidades de formação inicial e continuada, nível médio e superior (tecnólogos). Há também os programas de alfabetização, a educação de jovens e adultos com qualificação profissional e o ensino superior.

II - Serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos

Os serviços e programas de execução de “medidas específicas de proteção de direitos humanos têm caráter de atendimento inicial, integrado e emergencial,

desenvolvendo ações que visem prevenir a ocorrência de ameaças e violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes e atender às vítimas imediatamente após a ocorrência dessas ameaças e violações. Esses programas e serviços ficam à disposição dos órgãos competentes do Poder Judiciário e dos conselhos tutelares, para a execução de medidas específicas de proteção” (Art. 17 Resolução 113/2006).

a) Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM foi criado em 2003 e instituído oficialmente por meio do Decreto Presidencial nº 6.231/07. É coordenado nacionalmente pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República por meio da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. O Programa tem como objetivo a preservação da vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte e seus familiares, buscando assegurar a garantia dos direitos fundamentais, tais como o direito à convivência familiar, comunitária, educação, saúde, entre outros.

III - Serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas.

Os programas socioeducativos²⁰ são destinados ao atendimento dos adolescentes “autores de ato infracional, em cumprimento de medida judicial socioeducativa, aplicada na forma da lei, em decorrência de procedimento apuratório, onde se assegure o respeito estrito ao princípio constitucional do devido processo legal”(art. 19 Resolução 113/2006).

a) Serviço de atendimento Socioeducativo

Verificado a prática de ato infracional, a autoridade competente pode aplicar ao adolescente as seguintes medidas: 1- advertência; 2- obrigação em reparar o dano; 3- prestação de serviços à comunidade; 4- liberdade assistida; 5- inserção em regime semiliberdade; 6- internação em estabelecimento educacional. As medidas socioeducativas em meio aberto (3 e 4) são executadas pela Prefeitura, enquanto que as medidas 5 e 6 são executadas pelo Governo do Estado.

20 Resolução 113/2006, Art. 20 - Consideram-se como programas socioeducativos, na forma do Estatuto da Criança e do Adolescente, os seguintes programas, taxativamente: I - programas socioeducativos em meio aberto a) prestação de serviço à comunidade; e b) liberdade assistida. II - programas socioeducativos com privação de liberdade a) semiliberdade; e b) internação. Parágrafo único. Integram também o Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE, como auxiliares dos programas socioeducativos, os programas acautelatórios de atendimento inicial (arts. 175 e 185 da lei federal nº 8069/90), os programas de internação provisória (art 108 e 183 da lei citada) e os programas de apoio e assistência aos egressos.

Os programas de execução de medidas socioeducativas devem oferecer condições que garantam o acesso dos adolescentes socioeducandos às oportunidades de superação de sua situação de conflito com a lei (Art. 19 § 3º Resolução 113/2006 Conanda).

b) O Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)²¹

Foi aprovado pela Resolução nº 160, de 18 de novembro de 2013, e estabelece os princípios e diretrizes, marco situacional, modelo de gestão do sistema socioeducativo em conformidade com os seguintes eixos: i Gestão; ii Qualificação do atendimento; iii Participação e autonomia dos/dos adolescentes; iv Sistemas de Justiça e Segurança. Visa orientar o planejamento, a construção, a execução, o monitoramento e a avaliação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais Decenais do SINASE, respeitadas, cuja formulação e implementação é de competência de comissões intersetoriais, instituídas por decreto e compostas por representantes das políticas setoriais básicas, por representantes de entidades da sociedade civil organizada e por representantes do sistema de justiça local

Neste contexto, ressalta-se que as políticas sociais básicas estão direcionadas para a efetivação direta e imediata dos direitos fundamentais, previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 227. São políticas que compõem o Sistema de Proteção Social Brasileiro: educação, saúde, trabalho, assistência social, previdência social, justiça, agricultura, saneamento, habitação popular e meio ambiente. (BELO HORIZONTE. D.,2007)

Costa (1994) afirma que os benefícios ou serviços de prestação pública é direito de todos e dever do Estado, ou seja, as políticas sociais básicas dirigem-se ao universo mais amplo possível dos destinatários, sendo, portanto, de prestação universal. Educação e saúde, por exemplo, são direitos de todas as crianças e dever do Estado. Não pode, portanto, existir criança ou adolescente, independente da sua condição, que esteja legalmente privado do direito à educação e à saúde. Trata-se de um direito de todos, reconhecido e prestado ao conjunto da população infanto-juvenil sem distinção alguma.

²¹ Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) foi instituído pela Lei 12.594, de 2012 dispõe sob a competência da União, dos estados e dos municípios em elaborar o seu respectivo plano de atendimento socioeducativo, o qual deverá conter um diagnóstico da situação do Sinase, as diretrizes, os objetivos, as metas, as prioridades e as formas de financiamento e gestão das ações de atendimento para os 10 (dez) anos seguintes. Deve, ainda, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos.

Para Custódio (2007) a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente está amparada por um conjunto de diretrizes que trouxeram um verdadeiro reordenamento institucional, de forma a “[...] a re-situar os serviços, regionalizar ações e estabelecer funções compartilhadas pelas diferentes instâncias e setores da sociedade (governamentais e não-governamentais, no sentido de viabilizar a atenção em rede através de ações integradas.” (OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO, *appud*, 2004, p. 24-25)

Custodio (2007) afirma que isso representa uma profunda ruptura com os modelos anteriores, orientados pelo estigma da minoridade, da situação irregular e do falacioso Bem Estar do Menor²². Nesse sentido, foram estabelecidas a municipalização do atendimento, a criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a mobilização e participação da sociedade civil, a descentralização, a criação de fundos vinculados aos conselhos e a integração operacional dos órgãos do sistema de garantias de direitos.

Portanto, a construção de uma política de atendimento requer a integração de uma rede de organizações de atendimento, governamentais e não-governamentais, que colaboram para a produção de diagnósticos, controles, monitoramentos e avaliações, com vistas a uma melhoria qualitativa dos serviços prestados (CUSTODIO, 2007).

Nesse contexto e considerando a importância dos programas e serviços de prevenção, atendimento e enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente, o governo Federal elaborou o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, no ano de 2000 (atualizado em 2013), a partir do compromisso público assinado pelo governo brasileiro, no ano de 1996, no I Congresso Mundial contra Exploração Sexual Comercial de Crianças, na Suécia.

22 Em 01/12/1964 foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), órgão normativo que tem a finalidade de criar e implementar a “política nacional de bem-estar do menor”. A nível estadual foram sendo criadas as FEBEMs, órgãos executivos, responsáveis pela prática das orientações elaboradas pela FUNABEM, com finalidade de internação e reclusão de menores, embora tenham sido nomeados como “unidades educacionais” ou “terapêuticas”. Nestes grandes internatos os menores costumam ser classificados em dois grandes grupos: os “infratores” que foram recolhidos na rua pela polícia e julgados pela Justiça, permanecendo sob custódia destas instituições; os “abandonados”, cujos pais não possuem condições de criá-los ou são órfãos, sem pais adotivos. A partir de 1987 o elevado contingente de menores, as dificuldades orçamentárias do Estado e a reivindicações dos movimentos dos direitos humanos provocaram profundas transformações no atendimento ao menor, passando a ser adotadas outras formas tais como: predominância do atendimento a nível comunitário, o envolvimento das Prefeituras, a assistência ao menor infrator em regime aberto e outras alternativas que evitem internamento, como os lares substitutos, as creches domiciliares, e o incentivo às propostas de profissionalização e geração de renda, a melhoria das condições de trabalho de entidades e grupos comunitários que amparam o menor, a implantação de modalidades alternativas de profissionalização dos jovens portadores de deficiência e a melhoria das condições de infra-estrutura dos Juizados de Menores e Delegacias de Proteção ao Menor em todo o País, para permitir melhor qualidade no desempenho de suas funções (CFP, 1998).

O Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil objetiva “estabelecer um conjunto de ações articuladas que permita a intervenção técnico-política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra a criança e o adolescente” (BRASIL, 2002, p. 14). Além disso, este documento reitera as determinações do ECA e os princípios da proteção integral, da condição de sujeitos de direitos, da prioridade absoluta, da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, da participação/solidariedade, da mobilização/articulação, da descentralização, da regionalização, da sustentabilidade e o princípio da responsabilização (BRASIL, 2002, p. 14).

Para dar cumprimento às metas estabelecidas no Plano, o Governo Federal criou o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes-PAIR. Coordenado pela SDH trata-se de metodologia que busca o fortalecimento de ações articuladas nos municípios, por meio da elaboração de um diagnóstico, a construção de um plano de ação local e a capacitação para a qualificação das redes de proteção. A estratégia principal é fomentar o trabalho articulado da rede de proteção no território e foi implantado em 540 municípios, além de outras 15 cidades da região de fronteira entre o Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina.

Na área da assistência a primeira ação do Governo Federal estabelecidas no Plano Nacional foi à criação do Programa Sentinela no ano de 2001, dentro do âmbito da Política da Assistência Social, com foco no atendimento social. A partir de 2004, o Programa Sentinela²³ passou a ser considerado Serviço de ação continuada, passando a ser inserido, em 2005, no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)²⁴, que o estabelece como um serviço de proteção especial de média complexidade, passando assim a ser desenvolvido no Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS (FARAJ, SIQUEIRA, 2012). Dessa forma, o CREAS 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).

23 O programa Sentinela foi implantado no país em 2001. Com a implantação do SUAS no Brasil, o atendimento anteriormente ofertado pelo Programa Sentinela foi incorporado ao Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Criança e Adolescentes ofertado pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Por meio da Resolução N° 109, de 11/11/2009 - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais a atenção ofertada pelo Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual e pelo Serviço de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias foi incorporada ao escopo de competências do PAEFI, ofertado obrigatoriamente pelo CREAS.

24 Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é o modelo de gestão utilizado no Brasil para operacionalizar as ações de assistência social. O SUAS foi criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a partir do previsto na lei federal n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Não obstante, cabe destacar que constitui o público usuário da Política Nacional de Assistência Social-PNAS, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferentes de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 34).

A PNAS dividiu suas ações e serviços em dois níveis de atenção, ou seja, a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade. A Proteção Social Básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza ou fragilização de vínculos familiares e comunitários. Sendo assim, tem como objetivo prevenir as situações de risco, fortalecer os laços familiares e comunitários.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou psíquico, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situações de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (PNAS, 2004, p. 31).

Faraj e Siqueira (2012) destacam que os serviços de média complexidade devem funcionar em estreita articulação com os demais serviços da proteção social básica e da especial, com as demais políticas públicas e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos como, conselhos tutelares, vara da infância e da juventude, promotoria da infância e juventude, delegacia de proteção à criança e ao adolescente, sistema de saúde, entre outros. Portanto, estes serviços possibilitam a estruturação de uma rede efetiva de proteção social (PEDERSEN apud, 2008), em consonância com a legislação brasileira (BRASIL, 1990).

Destaca-se ainda a atuação do Sistema Único de Saúde em todo território na área de cuidado e prevenção, assim como implantou a ficha de notificação de casos de violência sexual contra criança e adolescentes padronizada, estabelecendo um protocolo de notificações. Tem atuado também no atendimento às vítimas.

Ademais, o Governo Federal instituiu em 2007 a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes para conferir maior agilidade e efetividade no desenvolvimento dessa política. A atuação intersetorial trouxe diversos avanços na proteção dos direitos das crianças e dos

adolescentes, permitindo que se trabalhasse simultaneamente em diversas frentes: a justiça, as autoridades policiais, as organizações não governamentais, as entidades governamentais de apoio à infância e à adolescência e de desenvolvimento social.

Em decorrência, ressaltam-se os trabalhos já mencionados nas áreas de assistência social e saúde, dentre outros:

a) Turismo Sustentável na Infância com o objetivo de trabalhar a prevenção e o enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes nos equipamentos turísticos;

b) Programas educacionais como o Escola que Protege, cuja finalidade é capacitar educadores para prevenir e realizar o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes;

c) O Ministério da Justiça que coordena ações voltadas para combate ao tráfico de pessoas, incluindo crianças e adolescentes para fins de exploração sexual. Destaca-se ainda o trabalho da Polícia Rodoviária Federal no mapeamento de pontos vulneráveis a exploração sexual de crianças e adolescentes nas rodovias federais, assim como as ações de repressão e mobilização (campanhas nacionais). A Polícia Federal instituiu uma Divisão de Direitos Humanos e que tem protagonizado o enfrentamento da pornografia infantil na internet e do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual;

d) Atendimento às adolescentes vítimas de violência sexual através dos Centros de Referência para Mulheres vítimas de violência doméstica.

e) SDH - Disque Direitos Humanos - Disque 100: É um serviço que recebe, encaminha e monitora denúncias de violação de direitos humanos recebidas de todos os estados brasileiros, atendendo 24 horas por dia. As denúncias recebidas são anônimas, e o sigilo é garantido, podendo ser feita de todo Brasil, por meio da discagem 100. As denúncias recebidas são analisadas e encaminhadas aos órgãos de proteção, defesa e responsabilização em direitos humanos, respeitando a competência e as atribuições específicas, priorizando órgão que intervirá de forma imediata para o rompimento do ciclo de violência e proteção da vítima. Além do módulo Criança e Adolescente, o Disque 100 incluiu módulos de violação de direitos dos seguintes segmentos: população LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transsexuais e transgênero), pessoas idosas, pessoas com deficiência e população de rua.

f) Portal Humaniza Redes²⁵ - Denúncias poderão ser feitas também pela internet, por meio do portal Humaniza Redes (<http://www.humanizaredes.gov.br>) que permite a importação do link da internet em que ocorre a violação de direito, ampliando, assim, o serviço de denúncia e maior visibilidade do tema. O Portal também Clique 100 por meio da ouvidoria *online*.

g) Aplicativo Proteja Brasil - aplicativo gratuito para celulares (download para Android e Iphone) que permite denúncias para o Disque 100.

Observa-se que a articulação intersetorial em nível nacional vem ocorrendo e resultando em alianças e pactuações para a efetivação da proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente, assim como a superação das situações que violam seus direitos.

Portanto, ações isoladas não são suficientes na prevenção da violência, na responsabilização do agressor, no atendimento da criança ou adolescente e sua família, sendo necessária a articulação em rede dos serviços existentes no atendimento a criança e adolescente. Dessa forma, serviços especializados, continuados e articulados devem ser ofertados para crianças, adolescentes e famílias em situação de violência sexual em todos os territórios.

Não obstante, como parte da presente consultoria, foi apresentado um Relatório Técnico contendo contextualização sobre o fenômeno da violência contra crianças e adolescentes, as diversas formas como elas se manifestam em grupos mais vulneráveis.

Portanto, faz-se necessário retomar o tema a fim de subsidiar as reflexões na perspectiva dos serviços de atendimento que poderão dar respostas a essas violações de direitos.

Primeiro importante destacar que a violência é um “fato humano e social”, portanto, não se conhece nenhuma sociedade totalmente isenta de violência. Ela se apresenta dentro de períodos ou épocas conforme seus contextos. Isso chama fenômeno da violência.

A violência consiste no uso da força, do poder e de privilégios para dominar,

25 O Humaniza Redes - Pacto Nacional de Enfrentamento às Violações de Direitos Humanos na internet é uma iniciativa do Governo Federal de ocupar esse espaço usado, hoje, amplamente pelos brasileiros para garantir mais segurança na rede, principalmente para as crianças e adolescentes, e fazer o enfrentamento às violações de Direitos Humanos que acontecem online. O movimento, coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em parceria com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Ministério da Educação, Ministério das Comunicações e Ministério da Justiça será composto por três eixos de atuação: denúncia, prevenção e segurança, que garantirá aos usuários brasileiros, priorizando as crianças e adolescentes, uma internet livre de violações de Direitos Humanos.

submeter e provocar danos a outros: indivíduos, grupos e coletividades. Portanto, as crianças e adolescentes estão mais vulneráveis a todas as formas de violência em função do seu estágio de desenvolvimento.

Dentre as diversas dimensões da violência, destaca-se a violência estrutural que está ligada às características socioeconômicas e políticas de uma sociedade, em um determinado período histórico. Crises econômicas e culturais pelas quais a sociedade brasileira passou e tem passado contribuíram para o empobrecimento generalizado da população, gerador de exclusão social e da privação de direitos fundamentais, configurando o estabelecimento de uma estrutura social injusta.

A dimensão da violência social é concebida por valores a determinados grupos sociais considerados como menor detentor de poderes políticos, econômicos e sociais na sociedade, representada pelas dimensões de gênero, etnia/raça e geracional. O processo de desenvolvimento do Brasil gerou uma sociedade escravagista, elites oligárquicas dominantes em cujo imaginário social está inscrita a ideia de que podem explorar e dominar categorias sociais marginalizadas e/ou inferiorizadas em função da raça/etnia, gênero e idade. Desta forma, as categorias dominadas - dentre elas os índios, negros, mulheres e crianças pobres -, viveram e ainda vivem excluídos, por não terem acesso aos serviços públicos do Estado como qualificação, educação, saúde e também ao mundo do trabalho, pelas altas taxas de desemprego.

A negligência é o fio da meada das diferentes formas de violências praticadas contra crianças e adolescentes. Os danos e consequências físicas, psicológicas e sociais da negligência sofrida na infância e na adolescência são extremamente graves, pois se configuram como ausência ou vazio de afeto, de reconhecimento, de valorização, de socialização, de direitos (filiação, convivência familiar, nacionalidade, cidadania) e de pleno desenvolvimento. Existem inúmeras formas de negligência, por exemplo, a falta de cuidados com a alimentação, a saúde, a vida escolar; abandono dos pais; negação da paternidade; crianças e adolescentes que assumem responsabilidade de adultos (cuidam de si próprios e/ou de irmãos pequenos), meninos e meninas de rua, sem proteção familiar e comunitária etc.

A maioria das famílias é protetora, mas também há traços culturais, em diversos níveis, de relações adultocêntricas, autoritárias, e machistas, que as tornam mais ou menos violentas. As relações interpessoais onde prevalece o poder desigual entre adultos dotados de autoridade e crianças e adolescentes dominados geram violências psicológicas e físicas.

Essas situações de violência psicológica e física destroem a autoimagem da criança e adolescente e provocam traumas que afetam seu psiquismo, as atitudes e

as emoções, traduzindo-se até na incapacidade da criança em interagir socialmente dentre das condições próprias da sua idade, podendo tornar-se passiva ou agressiva. Essa dominação de poder também pode levar as mais variadas formas de abuso e exploração sexual. Além ser considerado crime, a violência sexual é a negação do direito da criança e adolescente a sua sexualidade em desenvolvimento, assim como provoca a desestruturação da sua identidade.

O fenômeno de dominação/submissão, muitas vezes ancorado em uma tradição autoritária, transmitido de geração em geração, parece normal, natural e mesmo inquestionável o domínio do macho, da mãe repressiva e dos chefes arbitrários. Esse autoritarismo se expressa nas formas incorporadas na violência de gênero, de massacre da individualidade, de opressão do subordinado. Essa violência se manifesta na família, na escola, nos serviços públicos, nos meios de transportes ou nas relações entre os próprios adolescentes ou com irmãos menores.

A violência institucional que tem se manifestado com frequência na rede pública de serviços. É o tipo de violência motivada por desigualdades (de gênero, étnico-raciais, econômicas etc.). Predominantes em diferentes sociedades, essas desigualdades se formalizam e institucionalizam nas diferentes organizações privadas e aparelhos estatais, como também nos diferentes grupos que constituem essas sociedades. Apresenta-se na relação entre servidores com o paciente/ usuário, por ação ou omissão, tais como: ineficácia e negligência no atendimento, discriminação, intolerância, falta de escuta e tempo para a clientela, desqualificação do saber do paciente/usuário, uso de poder, massificação do atendimento, etc.

Estar em situação de vulnerabilidade social e econômica (o desemprego, as condições precárias de moradia, falta alimentação, de escola etc) acentua os conflitos intrafamiliares e aumentam os riscos de violência contra a criança e adolescentes. A fragilização da família em função do abandono das responsabilidades paternas, do afastamento da mãe do cotidiano do lar, da escola e de outras relações de sociabilidade geram situações difíceis de serem resolvidas, especialmente por parte das crianças e dos adolescentes. Troca de parceiros entre os pais, conflitos de natureza interpessoal (gerados por alcoolismo, dependência química) violências sexuais e tantas outras relações. São nestes contextos que aparecem também a exploração econômica por parte dos pais onde as crianças trabalham em atividades perigosas e ilegais, tais como a mendicância, a exploração sexual no contexto do turismo, trabalho infantil etc.

Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade passam a ser presas fáceis para o mercado do crime, das redes de exploração sexual e do tráfico de pessoa, pois pela própria imaturidade podem enganar-se por falsas promessas de melhoria de condições de vida, geralmente impulsionada não só pela necessidade

material, mas também por desejos de consumo da juventude imputados pelos meios de comunicação e pela lógica consumista da sociedade (acesso a boates, bares, shopping etc.).

Além disso, faz parte do desenvolvimento do adolescente a construção da sua identidade e a busca constante de experiências novas, de desafios e de fortes emoções, aumentando os riscos de envolvimento com drogas e álcool, trazendo consequências negativas para si e para sua família. Outros fatores também de suma importância são a presença da predisposição genética ao alcoolismo e também a parentalidade insatisfatória ou inconsistente, relacionamento familiar perturbado, distante ou permeado de conflitos. Não podemos deixar de considerar outros fatores tão influentes quanto os já apontados e que são mais facilmente identificados no meio social. Estão relacionados à persistência em comportamentos precocemente agressivos, a falta de compromisso com a educação que o leva ao fracasso escolar e rejeição por seus pares bem sucedidos, a aliança e associação com usuários de drogas, grupos rebeldes e alienados. Destaca-se ainda, que crianças e adolescentes que foram vítimas de famílias violentas, tendem a repetir o comportamento violento na fase adulta.

As meninas na fase da adolescência têm maior probabilidade de sofrer consequências negativas para a saúde, inclusive depressão, e muitas vezes esses riscos são ampliados por discriminação de gênero e abusos. As meninas são particularmente propensas a distúrbios alimentares, como anorexia e bulimia. Em parte, essa vulnerabilidade é consequência de ansiedades profundas em relação à sua imagem corporal, alimentadas por estereótipos da beleza feminina impostos por fatores culturais e pelos meios de comunicação.

Com a difusão do acesso à internet, redes sociais, o sexo casual com conhecidos virtuais que se conectam por meio das salas de bate papo online ou de sites de encontros, tornou-se comum e mais comum ainda com os telefones celulares, e-mail, mensagens instantâneas que facilitaram que adolescentes tímidos, solitários ou pouco atraentes arranjassem encontros com pessoas anônimas.

Estas mudanças acarretaram maior pressão, exigiram maior preocupação e envolvimento dos pais em relação aos riscos dessas atividades e da exploração sexual, bem como com as DST/AIDS e práticas sexuais seguras. As condutas sexuais de risco geram duas importantes preocupações no que tange à atividade sexual na adolescência: contrair DST e a gravidez indesejada/não-programada. Os que correm maior risco são os adolescentes com iniciação sexual precoce com múltiplos parceiros, que não fazem uso de contraceptivos regularmente e possuem informações e experiências inadequadas ou errôneas e ou violentas sobre sexo. A gravidez precoce intensifica o fracasso e o abandono escolar, gera

problemas comportamentais e familiares, aumenta as possibilidades de trabalho sem qualificação, de subemprego etc.

Em síntese, as crianças e adolescentes são vítimas da violência estrutural, social, interpessoal, institucional, de gênero e raça, sexual, dentre outras, especialmente por estar em situação de desenvolvimento. Esse grupo de violências está enraizado na sociedade e envolvem aspectos históricos, políticos, sociais, econômicos e culturais colocam os sujeitos mais suscetíveis a outras violências.. São violências estruturantes e difíceis de serem eliminadas, portanto, colocam os sujeitos mais suscetíveis a outras violências, em situação de vulnerabilidade e risco social

As violências sofridas pelos indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade e exclusão social (ruptura familiar, discriminação ou marginalização por ser mulher, precarização do trabalho, baixa escolaridade etc.) trazem resultados danosos ao indivíduo causados pelas violências sofridas (físicas, psicológicas, sociais) que interferem no desenvolvimento dos sujeitos e nos processos de significação e ressignificação dos valores sociais. Os impactos ou consequências para as crianças e adolescentes são: uso abusivo de álcool e drogas, conflitos com a lei, evasão escolar, déficit de aprendizagem, problemas psicossociais, depressão, suicídio, gravidez precoce, baixa autoestima, autoagressão, bulimia, anorexia, isolamento, comportamento agressivo, etc.

Como já vimos anteriormente, a política de atendimento deverá preservar o princípio de “promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais...” de todas as crianças e adolescentes, tanto aquelas que tiveram direitos violados ou aquelas que se encontram em alta vulnerabilidade social.

Portanto, é preciso um olhar para as causas da degradação social que contribui efetivamente para intensificar o fenômeno da violência urbana e rural, dentre eles a pobreza, a desigualdade social, o baixo acesso popular à justiça, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer dentre outros, colocando as crianças e adolescentes em situação de risco e vulneráveis a todo tipo de violência.

Para além da violência sexual, a sociedade brasileira tem revelado outras formas de violência que vulnerabilizam crianças e adolescentes e as colocam em situação de risco social e exclusão, constituindo, desta forma, um desafio para a construção de políticas públicas de enfrentamento que dêem conta da sua abrangência.

Nesse sentido, o desafio para da política de atendimento é exatamente dar respostas a essas diversas situações de violências e contextos de vulnerabilidade social, gerando os fluxos de atendimento integrando, em rede, as políticas e serviços intersetoriais nos territórios.

4. GT ATENDIMENTO

Em meados de 2014 o Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria-SESI-CN²⁶ se apresentou à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH) para apresentar a experiência do Programa ViraVida e discutir as possibilidades de sua ampliação a nível nacional.

Naquela oportunidade a SDH considerou a experiência de integração da rede de atendimento entre os serviços socioassistenciais, a educação e inclusão profissional de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, vítimas de abuso e exploração sexual, muito positiva e certamente assegurou a sustentabilidade do programa. Nessa perspectiva, as partes consideraram pertinente um aprofundamento da metodologia do programa ViraVida de forma a subsidiar a elaboração de política de atendimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social em âmbito nacional.

Neste contexto, o Grupo de Trabalho (GT) Atendimento foi instituído em pela Portaria nº 749, de 19/12/2014 (DOU Nº 249, 24/12/ 2014), no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR, com a finalidade de elaborar proposta de política pública do Poder Executivo Federal para crianças e adolescentes, fundamentada no Programa ViraVida do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria-SESI.

Compete ao Grupo de Trabalho (art. 2º da Portaria nº 749):

- “I - elaborar cronograma de trabalho com responsáveis e prazos para o cumprimento das atividades necessárias à elaboração de política pública para crianças e adolescentes;*
- II - identificar necessidade de adequação da metodologia do Programa Vira Vida com vistas à instituição de política pública do Poder Executivo Federal para crianças e adolescentes;*
- III - identificar as ações dos órgãos do Poder Executivo Federal que tenham interface com a política pública para crianças e adolescentes do poder executivo federal a ser desenhada;*

26 O Serviço Social da Indústria (SESI) foi criado em 1º de julho de 1946, com o desafio desenvolver uma educação de excelência voltada para o mundo do trabalho e aumentar a produtividade da indústria, promovendo o bem-estar do trabalhador. O SESI oferece soluções para as empresas industriais brasileiras por meio de uma rede integrada, que engloba atividades de educação, segurança e saúde do trabalho e qualidade de vida. Na busca pela competitividade, a indústria precisa superar desafios como a elevação da escolaridade do trabalhador, a redução dos afastamentos do trabalho e a adoção do estilo de vida saudável. Em sintonia com a realidade e as necessidades da indústria nacional, a rede de escolas do SESI tem por objetivo preparar os jovens para o ambiente profissional e reforçar sua formação básica e continuada, utilizando modernas tecnologias educacionais. <http://www.portaldaindustria.com.br/sesi/>.

IV - construir plano de ação, que contenha instrumentos de monitoramento, com vistas à instituição de política pública do Poder Executivo Federal para crianças e adolescentes”.

Para composição do GT Atendimento foi ampliado o espaço da discussão deste processo de adaptação da política com outros parceiros, governamentais e da sociedade civil, além do próprio SESI. A composição ficou assim definida (art. 3º, Portaria nº 749):

*“I - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República-SDH/PR;
II - Ministério da Justiça - MJ;
III - Ministério do Turismo - Tur; IV - Ministério da Saúde - MS;
V - Ministério da Educação - MEC; VI - Ministério do Trabalho - MTE;
VII - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS; VIII - Ministério do Esporte - ME;
IX - Ministério da Cultura - MinC;
X - Secretaria Nacional de Juventude - SNJ/PR;
XI - Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria - SESI;
XII - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA; XIII - Conselho Nacional da Juventude- CONJUVE;
e
XIV - Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”.*

A reunião de instalação do GT Atendimento foi realizada no dia 03 de março de 2015, ocasião em que foram apresentadas as percepções preliminares sobre o trabalho a ser desenvolvido. Dentre as ações definidas naquela ocasião foram:

- a) a elaboração de um plano de trabalho;
- b) mapeamento das ações: organização de atividades focais em cada ministério parceiro, com objetivo de apresentar em profundidade a tarefa do grupo e levantar conjuntamente as demandas e potenciais de parceira em cada área na construção da política;
- c) definição do público alvo: aprofundamento do conceito de vulnerabilidade, definição de faixa etária e tipos de violações;
- d) Levantamento de dados e informações em cada área;
- e) Metodologia: definição do arranjo institucional da política a partir do levantamento da rede e do público alvo, estabelecendo se se constituirá em uma abordagem, um serviço ou outro desenho;

f) levantamento das cidades onde o ViraVida funciona atualmente, bem como as parcerias já estabelecidas em cada local (institucionalizadas ou não), com o objetivo de aprofundar o arranjo em rede atualmente existente e, posteriormente, criar condições para estabelecer outras parcerias, como forma de experiência piloto durante o desenho da política.

g) levantamento em relação ao PAIR, considerando inclusive as dificuldades de execução encontradas.

Com o objetivo de dinamizar o andamento dos trabalhos e conferir mais agilidade ao processo foi contratado os serviços da presente consultoria, no âmbito da SDH/PR, para acompanhamento dos trabalhos, sistematização e desenho da política. A partir daí foram realizadas reuniões com os diversos atores, coletadas informações, examinados documentos e apresentadas proposições para serem discutidas pelo GT. A primeira etapa do trabalho foi sistematizada no documento técnico contendo a contextualização sobre o fenômeno da violência contra a criança e adolescentes e, em especial, da violência sexual e de públicos específicos: comunidades tradicionais, recortes de gênero e raça, e populações vulneráveis em regiões de fronteira, rodovias federais e contextos de megaeventos, grandes obras e empreendimentos.

Em continuidade estão em construção e aprofundamento os desafios pertinentes à elaboração e à implementação de metodologia de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade, objeto do presente documento.

5. PROGRAMA VIRAVIDA: EXPERIÊNCIA DE ARTICULAÇÃO COM A REDE DE ATENDIMENTO

Conforme mencionado na sessão anterior, o Grupo de Trabalho (GT) Atendimento foi instituído com a finalidade de elaborar proposta de política pública do Poder Executivo Federal para crianças e adolescentes, fundamentada no Programa ViraVida do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria-SESI. Portanto, aqui será apresentada a metodologia do programa ViraVida na sua trajetória e seus resultados até o momento.

A partir do surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, ganham importância estratégica a mobilização de parceiros e articulação entre instituições do Estado, da sociedade civil e da iniciativa privada para a proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e dos adolescentes.

A atuação em rede, na perspectiva da complementariedade e transversalidade, surge como espaços de cooperação e parcerias no enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente.

Neste contexto o ViraVida foi criado em 2008 pelo Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (SESI-CN) como um projeto de educação profissional e inserção produtiva de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, vítimas de abuso e exploração sexual, na faixa de 14 a 24 anos.

A estrutura do ViraVida é baseada em 4 componentes interligados:

Eixo 1. Acesso a direitos básicos:

Compreende a articulação com os diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos e ONGs para a obtenção ou regularização dos documentos pessoais, acesso e inclusão em programas sociais (SUAS, DH), acesso aos serviços de saúde (SESI, SUS), arte, cultura e esporte.

Eixo 2. Educação:

A inclusão educacional é buscada em todas as redes (pública e privada). No que diz respeito a educação básica com elevação de escolaridade (Rede pública, SESI) e a formação profissional (Sistema S)²⁷.

²⁷ Sistema S é o nome pelo qual ficou convencionado de se chamar ao conjunto de instituições de interesse de categorias profissionais estabelecidas pela constituição Federal que recebem contribuições sociais para fins específicos. Em geral, as contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria correspondente sendo descontadas regularmente e repassadas às entidades de modo a financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional à melhoria do bem estar social dos trabalhadores. Atualmente são 9 instituições: SENAR -

Eixo 3. Atenção Psicossocial

A violência sexual é um fenômeno complexo e traz prejuízos ao desenvolvimento cognitivo, afetivo, social e comportamental. Por isso são desenvolvidas ações de atendimento psicossocial individual (escuta qualificada) ou coletivo para trabalhar a autoestima, o restabelecimentos de vínculos afetivos, o fortalecimento de valores, as relações com a família, a sociedade e os projetos de vida. Desta forma os atores e parceiros desenvolvem Terapia Comunitária, Rodas de Conversa e Vivências (SESI), Trabalho com famílias (SUAS, Poder Público), Atendimentos individuais e encaminhamentos (SGD).

Eixo 4. Inserção Socioproductiva

Por fim, há ainda o foco do Programa na aprendizagem²⁸ (empresas, Sistema S, Rede de Institutos Federais). Durante a sua qualificação profissional o educando terá um período de aprendizagem supervisionada nas empresas. Outros itinerários poderão ser seguidos por meio do empreendedorismo (SEBRAE) ou a inserção pelo emprego formal (Sistema S) e graduação.

Figura 1. Eixos de Atuação do programa ViraVida.



Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; SESC - Serviço Social do Comércio; SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SESI - Serviço Social da Indústria; SEST - Serviço Social de Transporte; SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte; SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

28 Considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor. É o instituto destinado à formação técnico-profissional metódica de adolescentes e jovens, desenvolvida por meio de atividades teóricas e práticas e que são organizadas em tarefas de complexidade progressiva. Tais atividades são implementadas por meio de um contrato de aprendizagem, com base em programas organizados e desenvolvidos sob a orientação e responsabilidade de entidades habilitadas. (Lei nº. 8.069/90 Art. 62 e CLT Art. 428)

Como já mencionado, o ViraVida surgiu em 2008 como um projeto de inclusão socioprodutiva de adolescentes em situação de violência sexual, promovendo a geração de emprego, melhoria da renda pessoal e familiar e fortalecendo os vínculos familiares e comunitários. A fase piloto foi desenvolvida nas cidades de Fortaleza, Recife, Natal e Belém, com a capacitação de 424 adolescentes e jovens, envolvendo os seguintes cursos de qualificação (entre 600h e 921h): produção de eventos; criação e moda; costura moda íntima e praia; comunicação digital; cozinheiro/gastronomia; costureiro industrial; assistente de laboratório químico; agentes de eventos; cabeleireiro e maquiador; recepcionista; auxiliar administrativo; auxiliar chefe de cozinha; e operador de computador (SESI, 2010).

A avaliação externa ocorrida em 2012 constatou que o programa ViraVida é um eficaz investimento social. Foram observados impactos nos níveis de equidade para valores sociais relacionados a empregabilidade, a autoestima, vínculos familiares, notadamente em grupos mais vulneráveis do sexo feminino, com histórico de abuso de drogas, baixa escolaridade e orientação sexual não heterossexual. Destaca-se também o “retorno econômico para os jovens e suas famílias após a sua formatura com aumento da renda e da empregabilidade. Modelos econométricos de custo-benefício demonstraram que para cada R\$ 1,00 investido, o programa gerou um retorno de R\$ 1,46” (SESI, 2014, pg. 20).

Com esses impactos, dentre outros, o programa passou por um processo de sistematização e transformação em tecnologia social.

Reconhecido como Tecnologia Social em 2012 pela Fundação Banco do Brasil instituição que fomenta tecnologias que apresentem respostas efetivas para diferentes demandas sociais – o SESI-CN deu início aos trabalhos de disseminação da metodologia. Tecnologia Social compreende produtos, técnicas ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social²⁹.

Para o Instituto Tecnologia Social Brasil-ITSB (2009) o conceito de Tecnologia Social é o conjunto de técnicas e metodologias transformadoras, desenvolvidas e/ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para inclusão social e melhoria das condições de vida³⁰.

29 É um conceito que remete para uma proposta inovadora de desenvolvimento, considerando a participação coletiva no processo de organização, desenvolvimento e implementação. Está baseado na disseminação de soluções para problemas voltados a demandas de alimentação, educação, energia, habitação, renda, recursos hídricos, saúde, meio ambiente, dentre outras. As Tecnologias Sociais podem aliar saber popular, organização social e conhecimento técnico-científico. Importa essencialmente que sejam efetivas e reaplicáveis, propiciando desenvolvimento social em escala. <http://fbb.org.br/tecnologiasocial/o-que-e/tecnologia-social/o-que-e-tecnologia-social.htm>

30 Este conceito é resultado de um trabalho coletivo, que contou com a participação de mais de 80 instituições, entre movimentos e organizações da sociedade civil, órgãos do poder público

Portanto, a Tecnologia Social implica (ISTB, 2009):

1. *Compromisso com a transformação social;*
2. *Criação de um espaço de descoberta e escuta de demandas e necessidades sociais;*
3. *Relevância e eficácia social;*
4. *Sustentabilidade socioambiental e econômica;*
5. *Inovação;*
6. *Organização e sistematização dos conhecimentos;*
7. *Acessibilidade e apropriação das tecnologias;*
8. *Um processo pedagógico para todos os envolvidos;*
9. *O diálogo entre diferentes saberes;*
10. *Difusão e ação educativa;*
11. *Processos participativos de planejamento, acompanhamento e avaliação;*
12. *A construção cidadã do processo democrático;*

Atualmente a estrutura analítica da Tecnologia Social do ViraVida pode ser assim sintetizada:

Articulação e Mobilização	Inserção de Candidatos	Processo Socioeducativo	Mundo do Trabalho
<ul style="list-style-type: none">• Formalização de parcerias• Seminário de lançamento	<ul style="list-style-type: none">• Mobilização de ONGs e instituições de atendimento• Cadastramento dos candidatos	<ul style="list-style-type: none">• Mobilização das instituições formadoras• Acolhimento e atendimento psicossocial• formação	<ul style="list-style-type: none">• Mobilização de empregadores• Contratação• Acompanhamento de egresso

O ViraVida assumiu o desafio de trabalhar em rede e na sua metodologia há etapas de **mobilização e articulação** para atrair parceiros locais para atuação conjunta e complementar. Nesse processo é importante criar relações de cooperação, confiança e corresponsabilidade para a obtenção de melhores resultados para os beneficiários.

Portanto, O SESI-CN apoia os Departamentos Regionais (DR) nos contatos iniciais, disponibilizando material institucional sobre o programa e os relacionados à compreensão do fenômeno da violência sexual e da exploração sexual. A partir do diagnóstico local, levantamentos das informações socioeconômicas e de exploração sexual no município, o DR do SESI articula-se com as demais instituições

e entidades de ensino e pesquisa. A metodologia utilizada combinou pesquisa sobre os usos do termo Tecnologia Social, mapeamento de experiências de Tecnologia Social no Brasil e encontros para discutir as práticas das organizações da sociedade civil. <http://www.itsbrasil.org.br/conceito-de-tecnologia-social>

do Sistema S, secretários municipais, líderes comunitários, representantes de organizações não governamentais (ONGs), empresas privadas e instituições que integram a rede de enfrentamento da exploração sexual de criança e adolescentes para reuniões preparatórias.

Órgãos que integram o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) também são convidados, tais como a Vara da Infância, Ministério Público, ouvidorias, Conselhos Municipais e Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (Cedeca e Comdica), conselheiros tutelares, assim como os serviços e programas de saúde, educação e assistência social.

Após a adesão e elaboração do projeto operacional é realizado um seminário de lançamento do ViraVida. Todo processo é desenvolvido com uma equipe operacional do SESI composta de: assistente administrativo, analista de mercado, assistente social, pedagogo, psicólogo e coordenador operacional, acompanhados pela Coordenação Nacional do Programa.

A **inserção e o acolhimento** de candidatos no programa ViraVida traz nas suas diretrizes a compreensão que o jovem e adolescentes são sujeitos de direitos, conforme preconizado pelo ECA. O público atendido pelo ViraVida são pessoas em situação de vulnerabilidade pessoal e social, portanto há necessidade de ações socioeducativas que operem em um processo de transformação: de migração da situação de dominado e subjugado para um novo plano de autoaceitação, autovalorização e pavimentação do seu caminho em direção à autonomia (SESI, 2014).

A etapa de identificação e mobilização dos candidatos para inserção no programa ocorre por meio da articulação com a rede de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes anteriormente mobilizadas e partícipes do programa. São instituições que conhecem a condição de fragilidade deste público, sua história de vida, os fatores e as circunstâncias que os levaram à situação de violência. Portanto, são instituições que atuam na prevenção ou no atendimento e são parceiros no programa ViraVida no acolhimento e no processo psicossocioeducativo.

Desta forma, as etapas são:

- sensibilização dos parceiros quanto ao recorte de público e sua corresponsabilidade;
- identificação e mobilização dos candidatos; inscrição e análises de dados (ficha de inscrição e relatório social);
- processo e inserção (dinâmica de grupo, redação, informação profissional, entrevista individual);

- devolutiva para as instituições (pode haver pessoas fora do perfil); matrícula e acolhimento.

Cabe destacar que as atividades de acolhimento são desenvolvidas nas primeiras semanas após a matrícula, mas se estendem ao longo do programa. O acolhimento é fundamental para adolescentes e jovens, pois todos já vivenciaram situações de abandono, rejeição e violência. Esse contexto gera um comportamento de desconfiança e descrença, o que interfere na formação de vínculos afetivos. Portanto, é necessário um ambiente saudável, seguro e acolhedor porque cada ser humano é único, fruto de sua história pessoal e deverá ter um olhar especial.

O SESI (2014) propõe as seguintes ações: apresentação do participante; depoimentos dos alunos egressos; apresentação do calendário; vídeos motivadores; dinâmicas de entrosamento; músicas; oficinas desenvolvidas pelos parceiros do sistema S; oficinas sobre o programa (quais meus objetivos?. Qual meu futuro?); acordo de convivência (direitos e deveres); mural participativo com alunos para demonstrar conquistas e superações, individuais e coletivas; confraternizações de aniversariantes do mês ou familiares etc.

Para o SESI (2014) o **processo socioeducativo** concebido pelo programa ViraVida visa contribuir para o desenvolvimento a partir de estratégia de atendimento integral, que ordene educação básica e continuada, formação profissional, atendimento psicossocial, dinâmicas de elevação da autoestima e outras ações que propiciem autoconfiança e autonomia, base para que se tornem cidadãos solidários e profissionais competentes.

A metodologia preconiza a interação dos adolescentes e jovens com seu meio, propiciando um espaço de reflexão, de superação de traumas, a reconstrução de valores e de vínculos afetivos.

Portanto, a proposta pedagógica está apoiada nos pilares da educação ao longo da vida, segundo a Unesco³¹, quais sejam:

- **Aprender a conhecer**, combinando uma cultura geral, suficientemente ampla, com a possibilidade de estudar, em profundidade, um número reduzido de assuntos, ou seja: aprender a aprender, para beneficiar-se das oportunidades oferecidas pela educação ao longo da vida.
- **Aprender a fazer**, a fim de adquirir não só uma qualificação profissional, mas, de uma maneira mais abrangente, a competência que torna a pessoa apta a enfrentar numerosas situações e a trabalhar em equipe. Além disso, aprender a fazer no âmbito das diversas experiências sociais ou de

³¹ Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, coordenada por Jacques Delors.

trabalho, oferecidas aos jovens e adolescentes, seja espontaneamente na sequência do contexto local ou nacional, seja formalmente, graças ao desenvolvimento do ensino alternado com o trabalho.

- **Aprender a conviver**, desenvolvendo a compreensão do outro e a percepção das interdependências – realizar projetos comuns e preparar-se para gerenciar conflitos – no respeito pelos valores do pluralismo, da compreensão mútua e da paz.
- **Aprender a ser**, para desenvolver, o melhor possível, a personalidade e estar em condições de agir com uma capacidade cada vez maior de autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal.

Neste contexto, são formadas alianças com as instituições do Sistema S para um trabalho colaborativo e integrado no sentido de ofertar cursos especiais para os educandos do programa, fazendo adaptações nas opções disponíveis em seus portfólios às características locais, de forma a flexibilizar algumas exigências e adequar o itinerário formativo às necessidades dos adolescentes e jovens.

Em linhas gerais, o programa ViraVida conta com o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) para os cursos nas áreas de comércio e serviços e com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) para as formações na área industrial. A cargo do Serviço Social da Indústria (Sesi) está a educação básica e continuada e com o Serviço Social do Comércio (Sesc) as atividades de esporte, lazer e cultura. Ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) oferece capacitação em autogestão e empreendedorismo, enquanto o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Secoop) oferece cursos na área de cooperativismo.

A matriz programática das atividades do programa está orientada para conteúdos transversais e integradores com módulos psicossociais relacionados à socialização e à qualidade de vida (saúde, cultura, esporte e lazer). Igualmente na educação deverá haver articulação e sinergia entre a educação básica continuada, educação de jovens e adultos, educação profissional e empreendedorismo.

O processo educativo é realizado em ambiente estruturado, conforme os aspectos funcionais locais e de cada modalidade curso, cujos docentes são previamente qualificados para o desenvolvimento de uma prática pedagógica diferenciada e que favoreça a participação do educando.

Para o SESI (2014) a inserção de alunos no **mundo do trabalho** é um dos maiores desafios, pois é a etapa que o processo de transformação se consolida e se encerra para dar lugar a uma nova jornada, onde o educando conquistará o próprio espaço, seja por meio de vagas de jovem aprendiz, estágio, emprego formal ou pequeno

negócio (empreendedor). Para além de dar as competências profissionais, os educandos precisam de apoio para sua permanência no mundo do trabalho, ou seja, adquirir postura, vencer a insegurança e conquistar a oportunidade profissional.

Portanto, a articulação com a rede de parceiros deverá ser socialmente comprometida e deve-se criar mecanismos contínuos de acompanhamento. O empresário deverá ser sensibilizado e ter o conhecimento o processo transformador do educando, pois isso impulsionará o engajamento do mesmo com resiliência e garra, conforme a maioria dos jovens demonstra durante o processo educativo. A relação com o empregador é fundamental para prevenir quaisquer atitudes preconceituosas que possa ter com relação aos educandos, propiciando uma relação de interação e colaboração mútua. Assim sendo, o acompanhamento dos egressos durante um ano é fundamental para ajudar a dirimir problemas que eventualmente possam surgir no ambiente de trabalho. São acompanhados por meio de visitas, de monitoramento do desempenho e monitoramento psicossocial. No acompanhamento psicossocial são trabalhados medos, insegurança, ansiedade, stress, dificuldades de adaptação e relacionamento, enfim, criam-se espaços de apoio mútuo. O programa identificou ao longo do período certa resistência do mercado em contratar jovens que não tenham completado o ensino fundamental, inclusive para ocupações muito simples. Deste modo, importante estimular os jovens a dar continuidade aos estudos durante e após a sua passagem pelo programa ViraVida (SESI, 2014).

Em síntese, durante todo o seu percurso do ViraVida tem experimentado os desafios não só da preparação destes jovens para o mundo do trabalho, mas também e principalmente da permanência destes nos contextos laborais. Esta experiência permitiu a identificação de uma modalidade de trabalho, onde estes jovens, vítima de tantas violações, tem mais oportunidade de continuar sua preparação e seu desenvolvimento, garantindo assim uma inserção sócio produtiva exitosa. Atualmente o ViraVira está sendo desenvolvido em 23 cidades brasileiras e Quadro 1 apresenta o total de beneficiários desde a sua criação até março de 2016.

Quadro 1.

SESI-CN - Total de Beneficiários do Programa ViraVida Período de 2008 a Março de 2016		
Beneficiários	Número	Percentual
Total de matrículas	7237	
Total de Alunos Formados	4394	61%
Total de Alunos em Processo Socioeducativo (em sala de aula)	1261	17%
Total de Alunos Evadidos	1582	22%
Total de Alunos Inseridos no Mercado de Trabalho	2856	65%
Total de alunos em Processo Seletivo para Inserção no Mercado de Trabalho	1119	25%

Fonte: SESI-CN

6. REDE SOCIAL

O mundo vem passando por profundas mudanças socioeconômicas, especialmente na última década onde, com a globalização, vê-se como uma frágil teia em que oscilações econômicas remotas provocam grandes repercussões sistêmicas. Para Oliveira (2000) a interdependência global da economia rompe com antigos paradigmas de poder e estabelece novas relações entre Estado, Mercado e Sociedade, além das transformações culturais e tecnológicas contribuírem para a virtualização do tempo e do espaço econômico. Em decorrência, o cenário competitivo ocasiona um ambiente de grande instabilidade organizacional e o avanço da lógica do mercado contribui para uma gradativa acumulação de capital em uma pequena parcela da população enquanto aumentam as desigualdades sociais. O desemprego e a miséria afetam cada vez maiores contingentes populacionais. O crescente abismo da desigualdade leva ao agravamento dos problemas sociais, como a violência e a exclusão social.

Diante da complexidade de equacionar estes problemas, o Estado brasileiro, tido historicamente como centralizador e autoritário, vem reavaliando o seu papel de “provedor” do bem-estar social, buscando novas formas de articulação com o setor empresarial e a sociedade civil.

A Constituição Federal promulgada em 1988, resultado do processo de democratização do Brasil, contemplou o caráter da participação, preconizando a corresponsabilidade da sociedade civil e do Estado na garantia dos direitos humanos e sociais. Por meio de um processo de descentralização político-administrativa, foram previstos que os programas básicos de atenção aos cidadãos fossem geridos pelos municípios, com a participação dos cidadãos (OLIVEIRA, 2000).

No que diz respeito aos direitos de cidadania das crianças e adolescentes, a Constituição trouxe o conceito de integração de políticas públicas, em detrimento da vigente setorialização das políticas (educação, saúde, assistência social etc.), como única maneira de se garantir a proteção integral. Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabeleceu que a política de atendimento se dará por um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, por meio de uma rede de proteção, uma integração dos serviços para garantir o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes. Os Conselhos Municipais de Direitos representaram um legítimo reflexo de descentralização, participação e democracia, com uma participação paritária entre o Governo e a Sociedade Civil, cabendo aos conselhos a tarefa de garantir articulações entre os diversos serviços setoriais.

Isso significa grandes avanços e o fortalecimento da sociedade civil e nos últimos anos observa que o setor empresarial aos poucos vem reconhecendo seu papel de responsabilidade nas questões sociais (responsabilidade social) e nos últimos anos vem surgindo um grande número de fundações e institutos de origem empresarial que têm desenvolvido uma série de programas sociais nas mais diversas áreas (OLIVEIRA, 2000).

Simultaneamente, a Sociedade Civil, ciente de que é também responsável pela busca de soluções para as questões sociais, vem fortalecendo sua participação. Nas últimas duas décadas, aliado a uma descrença com relação às instituições representativas, como partidos e sindicatos (LANDIM apud, 1993) observou-se um grande impulso na criação de organizações sem fins lucrativos, das mais diversas configurações e voltadas a inúmeras atividades: associações civis comunitárias, ambientalistas, de defesa de direitos de mulheres, de negros, de portadores de deficiências, de idosos, de moradores de rua, de educação complementar, saúde, etc.

O Terceiro Setor assim cresceu e se diversificou dentro do processo de modernização da sociedade brasileira. Estas organizações gradualmente vêm incrementando seu diálogo e a construção de parcerias com outras entidades civis e empresariais (LANDIM apud, 1993).

Para Oliveira (2000) essas organizações da sociedade civil vem buscando suplantar a ineficiência estatal na implementação das novas políticas públicas, buscando se unir através de formas organizacionais alternativas, procurando trocar informações, articular-se politicamente e realizar ações conjuntas. Deste modo, nos últimos anos várias redes têm surgido na sociedade civil em todo o país, em torno de temas diversos, assumindo uma multiplicidade de formas de trabalho.

Como resultado dessa tendência, o Conselho da Comunidade Solidária, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Fundação Banco do Brasil apoiaram o desenvolvimento da RITS- Rede de Informações para o Terceiro Setor. A RITS é uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1997 que tem como objetivo fomentar a criação e a consolidação das redes do terceiro setor na internet e ser um espaço de conexão entre elas.

Estudos a respeito da atuação em redes no Terceiro Setor é muito recente e incipiente, embora o desenvolvimento da literatura sobre redes tem sido contemporâneo ao da tecnologia de informática. Não obstante, alguns trabalhos buscavam conceituar os processos de atuação em rede na década 80 e trazia a ideia da rede como um instrumento para o próximo passo na evolução humana

(FERGUSON apud, 1980). Ainda antes da popularização da internet (LIPNACK & STAMPS apud, 1992) apresentavam as redes como uma apropriada resposta sociológica aos impasses da burocracia. Estes autores traziam uma visão quase profética quanto às profundas transformações que as redes produziram na sociedade (OLIVEIRA, 2000).

Para Oliveira (2000) a compreensão do fenômeno de atuação em rede tornou-se mais fácil com a compreensão da tecnologia digital. A internet concretizou muitos dos conceitos teóricos de rede, principalmente o seu caráter aberto e horizontal, tão dificilmente compreendido pelas pessoas. Por outro lado, pouco se compreende, em termos concretos, o que isto significa. Fala-se em rede de transportes, rede de ensino público, rede de abastecimento, rede elétrica, rede de televisão, rede de lojas; sem que percebamos, utilizamos o termo redes para os mais diversos fins. Desta forma, observa-se uma consistência no emprego do termo para uma multiplicidade de aplicações. O Ser Humano já nasce pertencendo a diversas redes: sua família, a escola, a comunidade, a paróquia que frequenta etc. (MACHADO & MACHADO apud, 1999). À medida que cresce, envolve-se em diferentes redes, formando um entremeado de relações: no clube, o grêmio, o partido político, o sindicato, etc. Estar em rede, então significaria estabelecer vínculos (INOJOSA apud, 1999). O fenômeno de atuação em redes não se constituiria uma inovação nas formas de organização social, mas a própria experiência de constituição do tecido social.

Normalmente vê-se os termos articular e redes associados. Articular-se significa estabelecer uma ligação entre dois elementos. Redes basicamente são parcerias, na medida em que parcerias são reuniões de indivíduos para certo fim com interesse comum. A lógica da parceria é a da complementaridade de recursos e capacidades entre organizações (NOLETO apud, 2000).

Oliveira (2000) observa que na definição de parcerias não há menção a respeito de troca. Deste modo, a troca não parece ser um elemento obrigatório na atuação em rede. As redes podem ser constituídas por indivíduos, organizações ou ambos. Podem promover relações interpessoais, interorganizacionais, intergovernamentais e intersetoriais.

Para Turck (2006) a articulação entre pessoas/profissionais de recursos sociais no território é o eixo gerador de todo o processo e a essência fundamental para a construção da Rede Social, ou seja, pensar na união desses para atingir um objetivo.

Um recurso isolado somente consegue atingir uma pequena demanda. Seu gasto financeiro, de recursos humanos e tempo são maiores e cumpre em parte sua função social. Assim sendo, buscar a articulação é unir esforços para se

atingir um espaço social maior, e disponibilizar a outros segmentos sociais os seus benefícios em uma troca solidária e participativa, inclusive com o envolvimento da comunidade.

Atuar em rede implica em outro nível de trabalho social e requer uma qualificação específica e seu entendimento passa pelo significado semântico da palavra rede que remete a noção de fios, cordas entrelaçadas, fixados em malhas que forma como um tecido. Para a confecção de uma rede é preciso pessoas qualificadas para tecê-la, com objetivo comum e dividir a execução da tarefa com o outro. Os elementos fundamentais para a articulação dos recursos no espaço social na perspectiva de construção da rede são: flexibilidade para aprender; disponibilidade para compartilhar e qualificação para executar.

O conceito de rede transformou-se, nas últimas duas décadas, em uma alternativa prática de organização, possibilitando processos capazes de responder às demandas de flexibilidade, conectividade e descentralização das esferas contemporâneas de atuação e articulação social.

Para Oliveira (2016) o terceiro setor percebeu a colaboração participativa como um meio eficaz de realizar transformações sociais. Para tanto, e a partir de diversas causas, a sociedade civil se organiza em redes para a troca de informações, a articulação institucional e política e para a implementação de projetos comuns, operando nos níveis local, regional, nacional e internacional, contribuindo para uma sociedade mais justa e democrática. As experiências têm demonstrado as vantagens e os resultados de ações articuladas e projetos desenvolvidos em parceria.

As redes se sustentam pela vontade e afinidade de seus integrantes, caracterizando-se como um significativo recurso organizacional, tanto para as relações pessoais quanto para a estruturação social.

Portanto, uma rede é um sistema de nós e elos capazes de organizar pessoas e instituições, de forma igualitária e democrática, em torno de um objetivo comum. Uma atuação em rede supõe valores e a declaração dos propósitos do coletivo (missão): por que, para que e fundamentada em quê a rede existe? É a própria rede que vai gerar os padrões a partir dos quais os envolvidos deverão conviver. É a história da comunidade e seus contratos sociais (TURCK, 2006; OLIVEIRA, 2016).

Turck (2006) destaca que se uma rede se constitui em um espaço social, portanto, se estrutura a partir de uma organização de diálogos. Ela acontece em um espaço relacional, onde existem laços e alianças, mas não relacionamentos. E esta se dá em dois níveis: as Internas e as Sociais.

A estruturação da Rede Social é precedida pela Rede Interna que se estrutura a partir da síntese da experiência e conhecimento profissional dos atores sociais em uma ação conjunta e participativa. Enfim, é na Rede Interna que se recupera a experiência individual através do diálogo, na significação do outro, surgindo então, a solidariedade coletiva. Seu objetivo é a construção de uma práxis interdisciplinar no atendimento a situações individuais e/ou coletivas que emergem em um determinado contexto social. (TÜRCK apud, 1999). É na Rede Interna que o espaço individual do sujeito se transforma em um espaço de grupo e na possibilidade da construção de uma práxis interdisciplinar, na organização da Rede Social. Portanto, o participante ativo da Rede necessita conquistar a comunidade, conhecendo a história do lugar, seu espaço geográfico, dentre outros, porque é nesse contexto social que a Rede Interna passa a se organizar. Deverá ter a compreensão que o sujeito se processa no relacional, deve ser flexível e ser o 'fiador' da garantia do espaço individual, em um contexto de grupo.

Turck (2006) ressalta que a Rede Interna deverá ser como um núcleo estável da Rede de Planejamento, a ser formado a partir das primeiras pessoas/profissionais que chegam para participar, no entanto, deve-se ter o cuidado de não institucionalizar a liderança, se isto acontecer, a Rede acaba. A Rede se utiliza dos espaços institucionais para se constituir, mas não se institucionaliza. Portanto como um núcleo estável, a Rede Interna, deve ter como objetivo acompanhar mais firmemente a organização da Rede Social, registrando todo o seu trabalho de estruturação e desenvolvimento, gerando processos reflexivos e novos conhecimentos para qualificá-la. Para isso, é necessário não perder de vista que a Rede é um processo que gera, não fecha, portanto é uma extensão que trabalha em vários momentos, organizando-se no social que é constituído por significados individuais, onde a emocionalidade sempre estará presente.

Assim, vai se constituindo a Rede Social que buscará níveis de unidade e corresponsabilidade para recuperar o sistema de integração social, que se constitui em sua essência, o relacionamento entre eles. Importante destacar que na base de organização da Rede Social está a demanda de atendimento a criança e adolescente, conforme preconiza o ECA (lei 8069/90) e a Lei Orgânica de Assistência, cuja garantia está prevista no seu Art. 1º - a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais realizadas através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas. (Lei nº 8742, 1993). Essas leis e outras dão a sustentação jurídica ao que se propõe numa Rede Social de Atenção à criança e ao adolescente (TURK, 2006).

Em síntese, a rede interna estabelece as bases necessárias para se propor um trabalho coletivo e solidário com as lideranças comunitárias, instituições públicas e outras organizações que integrarão a rede social. O processo de sensibilização e corresponsabilidade social propicia espaços necessários para a construção de projetos na área da infância e adolescência sob a ótica da 'Doutrina de Proteção Integral'. Além do conhecimento do espaço físico e cultural, é necessário conhecer todos os trabalhos desenvolvidos na comunidade (recurso sociais locais) com vistas ao entrelaçamento desses recursos em uma ação conjunta e solidária, de forma coparticipativa, com o objetivo de gerar a solução de problemas que emergem em uma determinada comunidade. (TÜRCK et al. apud, 1997). Essas articulações seriam com lideranças religiosas, juiz, promotor, diretor do Fórum, Conselhos Tutelares, delegacias, líderes comunitários, universidades, prefeito, Lions, Rotary, médicos e lideranças da Associação Comercial. Também com a 'categoria intermediária', como grupos voluntários, comunidades eclesiais de base, assistentes sociais da prefeitura, da escola, professores, diretores das escolas, APAE, SESI, SENAI, movimentos das bandeirantes e escoteiros, dentre outros.

Nesse sentido, a Rede Social se forma a partir de programas específicos elaborados com os Recursos Sociais disponíveis para atender uma população específica, no caso crianças e adolescentes em risco social, criando um sistema integrado, a partir do fortalecimento do relacionamento entre eles. Portanto a Rede Social é o sujeito singular que a integra envolvido em uma relação de diálogos. É uma realidade que está em movimento permanente, gerando processos de conhecimento e de intervenção. É uma metodologia em desenvolvimento para gerar o trabalho social.

Nesse processo de estruturação das redes internas e social o grande desafio é mantê-las viva, segundo Turk (2006). Para tanto, existem três elementos que podem inviabilizá-las:

- a) A Rede não pode ter uma estrutura piramidal, tem que proporcionar a ruptura dessa estrutura, para dar espaço ao sujeito singular e conseqüentemente, recuperar o contato com os outros;*
- b) Não pode ter elementos normativos rígidos porque impossibilita a sua capacidade geradora;*
- c) Não pode ter poder, porque este destrói a criatividade e a capacidade de recuperação do tecido social.*

Eis os principais fundamentos e paradigmas de uma rede (TURCK, 2006; OLIVEIRA, 2016):

- *Autonomia: Cada integrante mantém sua independência em relação à rede e aos demais integrantes. Numa rede não há subordinação.*
- *Valores e objetivos compartilhados: O que une os diferentes membros de uma rede é o conjunto de valores e objetivos que eles estabelecem como comuns, interconectando ações e projetos.*
- *Vontade: Ninguém é obrigado a entrar ou permanecer numa rede. O alicerce da rede é à vontade.*
- *Conectividade: Uma rede é uma costura dinâmica de muitos pontos. Só quando estão ligados uns aos outros é que indivíduos e organizações mantêm uma rede.*
- *Participação: A cooperação entre os integrantes de uma rede é o que a faz funcionar. Uma rede só existe quando em movimento. Sem participação, deixa de existir.*
- *Multiliderança e horizontalidade: Uma rede não possui hierarquia nem chefe. A liderança provém de muitas fontes. As decisões também são compartilhadas.*
- *Informação e realimentação: Numa rede, a informação circula livremente, emitida de pontos diversos e encaminhada de maneira não linear a uma infinidade de outros pontos, que também são emissores de informação.*
- *Descentralização: Uma rede não tem centro. Ou melhor, cada ponto da rede é um centro em potencial.*
- *capilarização (múltiplos níveis): Uma rede pode se desdobrar em múltiplos níveis ou segmentos autônomos, capazes de operar independentemente do restante da rede, de forma temporária ou permanente, conforme a demanda ou a circunstância. Sub-redes têm o mesmo “valor de rede” que a estrutura maior à qual se vinculam.*
- *Dinamismo: Uma rede é uma estrutura plástica, dinâmica e em movimento, que ultrapassa fronteiras físicas ou geográficas. Uma rede é multifacetada. Cada retrato da rede, tirado em momentos diferentes, revelará uma face nova.*

A literatura aponta que o trabalho em rede é o mais indicado nos casos de violência, pois “o trabalho em rede proporciona ações interdisciplinares facilitando uma abordagem holística do fenômeno da violência sexual na vida das crianças e adolescentes; potencializa a ação de cada uma das instituições melhorando os fluxos entre os diversos atores; amplia a oferta de programas e serviços; estimula o intercâmbios de experiências, a ampliação das oportunidade de capacitação e transferências mútuas de metodologias de trabalho” SANTOS, IPPOLITO, 2011, P. 161).

Nesse sentido, é notória a importância de um trabalho em rede, mas não se constitui uma tarefa simples, pois envolve muita participação, assunção de responsabilidades, divisão de tarefas e especialmente de mudança de mentalidade.

A análise da experiência do Programa ViraVida ressaltou ainda mais as vantagens para a essa atuação integrada com a rede de proteção , uma vez que potencializa o atendimento e o encaminhamento das demandas das crianças e adolescentes beneficiárias do programa, na perspectiva da atenção integral.

Portanto, propõe-se a estruturação de uma rede da política de atendimento, com modelo de gestão compartilhada e estruturada a partir das alianças estratégicas entre os atores sociais e públicos. Trabalhar em rede é reconhecer que todos os indivíduos e organizações são dotados de recursos, de capacidades, de possibilidades, e que, também, são possuidores de carências, fragilidades e de limitações.

Uma rede se estrutura ou se organiza a partir de múltiplos níveis de operacionalização e devem possuir equipes multiprofissionais e interinstitucionais. Para tanto, é fundamental o Ponto Focal da rede ou até uma Organização Focal que tenha o papel dinamizador, indutor e potencializador da política, criando e fomento espaços para interação, integração, ou seja, o trabalho conjunto.

Dadas as dimensões territoriais do país e a necessidade premente de que a política de atendimento esteja presente nos territórios, o Ponto Focal ou Organização Focal atuará na perspectiva de construção de vínculos formando uma “teia social” que alcance e se organizem em âmbitos regionais e locais, com o efetivo monitoramento que assegurará a sustentabilidade da rede.

7. DESAFIOS PARA ELABORAÇÃO DA METODOLOGIA DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE

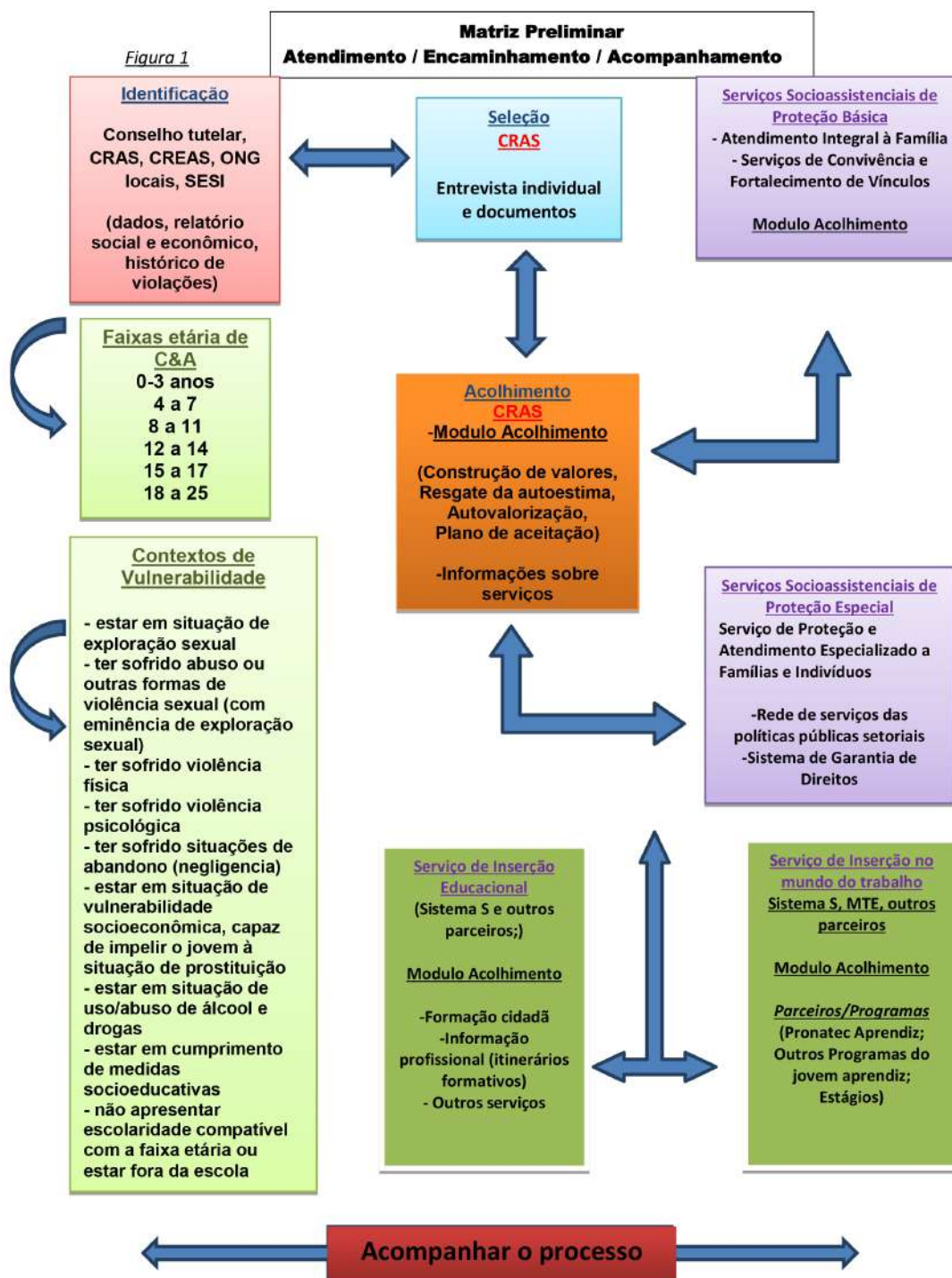
Como já foram apresentados nas sessões anteriores, é inegável a relevância da atuação integrada da rede de atendimento a criança e adolescentes, conforme já preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como a necessidade de capacitação continuada de profissionais com vistas ao atendimento eficiente, eficaz e humanizado.

Portanto, nesta sessão serão apresentadas as primeiras reflexões acerca da metodologia de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade, com base na experiência da tecnologia social ViraVida, e os seus desafios.

O estudo preliminar sobre o programa ViraVida realizado por esta consultoria considerou que sua metodologia poderá contribuir significativamente para a construção de uma política pública de atendimento.

A matriz preliminar de atendimento, encaminhamento e acompanhamento (Figura 1) elaborada e apresentada ao GT Atendimento e aos membros da Comissão Intersetorial de EVSCA, em novembro de 2015, traduz a ideia resumida dos fluxos de atendimento para a efetivação de um trabalho integrado quanto aos encaminhamentos a serem tomados, no sentido da superação da situação de violação ou vulnerabilidade. No que diz respeito a articulação intersetorial, todas instituições realizam atendimento utilizando seus processos e instrumentos próprios, mas uma integração e interação comum nos territórios é complexa em função das diversidades de arranjos locais. Portanto, o desafio consiste em manter a coesão entre as organizações que integram a rede de atendimento.

A figura 1. Matriz preliminar de atendimento, encaminhamento e acompanhamento.



Destaca-se que as ações de acolhimento a criança e ao adolescente seriam o grande diferencial para a formação dos profissionais que realizam o atendimento na rede de proteção, em todos os segmentos, conforme consta da matriz. No entanto, articulações ainda serão realizadas para ampliar o debate e definir o local prioritário do atendimento e acolhimento, bem como a forma de incorporação da

metodologia do ViraVida pelos profissionais da rede de proteção.

Ampliando o entendimento sobre o tema, segundo o dicionário Aurélio (1975) acolher é dar acolhida, admitir, aceitar, dar ouvidos, dar crédito a, agasalhar. Portanto, acolhimento como ato ou efeito de acolher expressa, em suas várias definições, uma ação de cuidar dos que estão sem apoio, de aceitação, de aproximação, um “estar com” e um “estar perto de”, ou seja, uma atitude de inclusão (BRASIL, 2010)

Apesar dos avanços e das conquistas das políticas sociais, ainda existem grandes lacunas nos modelos de atenção e gestão dos serviços no que se refere ao acesso e ao modo como o usuário é acolhido nos serviços públicos.

O acolhimento como ação técnico-assistencial possibilita que se analise o processo de trabalho com foco nas relações e pressupõe a mudança da relação profissional/ usuário e sua rede social, profissional/profissional, mediante parâmetros técnicos, éticos, humanitários e de solidariedade, levando ao reconhecimento do usuário como sujeito e participante ativo no processo de produção da saúde (BRASIL, 2010).

Destaca-se que o acolhimento não é apenas um espaço ou um local harmonioso, mas uma postura ética: não pressupõe hora ou profissional específico para fazê-lo, implica compartilhamento de saberes, angústias e invenções, tomando para si a responsabilidade de “abrigar e agasalhar” outrem em suas demandas com responsabilidade e resolutividade sinalizada pelo caso em questão (Ibid, 2010).

Portanto, o acolhimento é um modo de operar os processos de trabalho, de forma a atender a todos que procuram os serviços, ouvindo seus pedidos e assumindo no serviço uma postura capaz de acolher, escutar e dar respostas mais adequadas aos usuários. Em suma, requer prestar um atendimento humanizado, com resolutividade e responsabilização, orientando, quando for o caso, o paciente e a família em relação a outros serviços para a continuidade da assistência, e estabelecendo articulações com esses serviços, para garantir a eficácia desses encaminhamentos (Ibid, 2010).

O que se propõe como resultado da análise da consultoria é o acolhimento como estratégia de interferência nos processos de trabalho na rede de atendimento, pois é uma ação que deve ocorrer em todos locais.

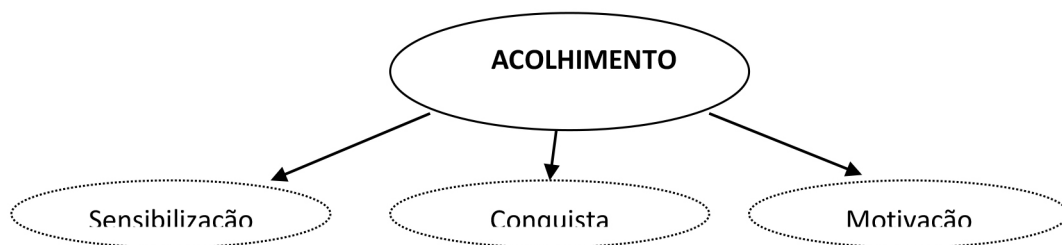
Colocar em ação o acolhimento, como diretriz institucional e operacional, requer uma nova atitude de mudança no fazer o atendimento, pois desse modo o diferenciaremos de triagem, de cadastro, pois ele não se constitui como uma etapa do processo, mas como ação que deve ocorrer em todos os locais e momentos do atendimento.

Para garantir o acesso de populações vulneráveis que no decorrer da sua vida tiveram pouco ou nenhum diálogo com a escola, com os serviços de assistência, de saúde, dentre outros, uma abordagem que acolha e compreenda a sua trajetória de vida, os saberes que este sujeito traz, as suas dificuldades e as peculiaridades.

Para tanto, é fundamental utilizar uma abordagem que possibilite o diálogo, e proporcione um ambiente de confiança, com momentos de escuta, de aconselhamento, reflexão para que ele possa entender a sua própria trajetória e fazer suas escolhas profissionais, educacionais, familiares e cidadãs.

O processo de acolhimento deverá permear todas as instituições da rede de atendimento, especialmente na etapa inicial dessa aproximação (porta de entrada) porque permitirá a construção de uma relação de confiança mútua, possibilitando o acesso e sua permanência junto aos demais serviços da rede (Figura 1).

Metodologia de Acolhimento



A maioria das instituições que integram a rede de atendimento tem instrumentos internos e normativas para o acolhimento. Por exemplo, a Política Nacional de Humanização do Sistema Nacional de Saúde-SUS destaca o acolhimento como diretriz de maior relevância pela:

- *ética no que se refere ao compromisso com o reconhecimento do outro, na atitude de acolhê-lo em suas diferenças, suas dores, suas alegrias, seus modos de viver, sentir e estar na vida;*
- *estética porque traz para as relações e os encontros do dia-a-dia a invenção de estratégias que contribuem para a dignificação da vida e do viver e, assim, para a construção de nossa própria humanidade;*
- *política porque implica o compromisso coletivo de envolver-se neste “estar com”, potencializando protagonismos e vida nos diferentes encontros.*

A resultado da análise da presente consultoria demonstra a necessidade de ampliar a qualificação técnica dos profissionais e das equipes em valores, atributos e habilidades relacionais no exercício de suas funções, objetivando uma escuta qualificada e protetiva para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade

social, de modo a estabelecer interação humanizada, cidadã e solidária com usuários, familiares e comunidade.

Acredita-se que a rede de proteção poderá qualificar suas práticas para uma atuação focada no processo de resgate da dignidade e da autoestima de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e direitos violados, considerando cada estágio de desenvolvimento em que se encontram, e as respectivas demandas específicas, a garantia da proteção integral e um atendimento focado no interesse superior e na prioridade absoluta desses sujeitos.

Não obstante, para melhor definição da política de atendimento a ser construída coletivamente, o principal desafio apresentado até o momento pelos diversos atores consiste em definir o público alvo, faixas etárias e situações de alta vulnerabilidade a serem atendidas pela rede de proteção e os encaminhamentos possíveis, entre inserção no mercado de trabalho, atendimento no campo da saúde da educação, projetos de cultura, esporte e lazer, entre outros.

O aprofundando sobre as violações de direitos e as situações de vulnerabilidade associadas a diferentes faixas etárias e a transversalidade dessas mesmas situações seriam fundamentais para a elaboração da futura política de atendimento, assim como desenho dos fluxos para a efetivação de um trabalho integrado quanto aos encaminhamentos a serem tomados, no sentido da superação da situação de violação ou vulnerabilidade.

→ *Definição do público alvo e violações*

A primeira etapa do trabalho da presente consultoria consistiu na elaboração de documento técnico contendo a contextualização sobre o fenômeno da violência contra a criança e adolescentes e, em especial, da violência sexual e de públicos específicos: comunidades tradicionais, recortes de gênero e raça, e populações vulneráveis em regiões de fronteira, rodovias federais e contextos de megaeventos, grandes obras e empreendimentos.

Nesse sentido, vale destacar que a violência contra crianças e adolescentes abrange todos os espectros que vão desde as relações abusivas sem trocas comerciais às explicitamente monetárias, emerge do cenário socioeconômico de contradições de classes sociais e político (violência estrutural), apoiados em valores sociais que reforçam a prática discriminatória, tais como o preconceito relacionado a gênero (patriarcalismo), à geração (adultocentrismo) e a raça/etnia (apartheid social), em detrimento de práticas sociais voltados à garantia e defesa dos direitos dessa população. Essas práticas discriminatórias geram barreiras físicas, culturais, sociais e morais que resultam na exclusão e colocam em risco social grande parte da população (MORESCHI, 2016).

Portanto, a vulnerabilidade social é uma condição de fragilidade material ou moral de indivíduos ou grupos diante de riscos produzidos pelo contexto econômico- social. Está relacionado a processos de exclusão social, discriminação e violação de direitos desses grupos ou indivíduos, em decorrência do seu nível de renda, educação, saúde, localização geográfica, dentre outros.

Deste modo, crianças e adolescentes em situação de risco são aquelas que vivem situações de vulnerabilidade pessoal e social em vários contextos (nas ruas, em casa ou pela ausência ou ineficácia das políticas públicas). Alguns indicadores que ajudam a identificar contextos de risco são: a qualidade da assistência à saúde e da alimentação ou a escolaridade da população. Ou seja, dizem respeito a fatores que ameaçam os direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Pode ocorrer por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e em razão da própria conduta da criança e do adolescente (ANDI, 2015).

A Matriz preliminar de Atendimento, encaminhamento e acompanhamento citada anteriormente apresentou para discussão alguns contextos de vulnerabilidade social de crianças e adolescentes, quais sejam: estar em situação de exploração sexual; ter sofrido abuso ou outras formas de violência sexual (com eminência de exploração sexual); ter sofrido violência física; ter sofrido violência psicológica; ter sofrido situações de abandono (negligência); estar em situação de vulnerabilidade socioeconômica, capaz de impelir o jovem à situação de prostituição; estar em situação de uso/abuso de álcool e drogas; estar em cumprimento de medidas socioeducativas; e não apresentar escolaridade compatível com a faixa etária ou estar fora da escola.

Neste contexto e considerando que a definição do público a ser atendido foi apontada pelos atores da rede de atendimento como o principal elemento para contextualizar as dimensões da eventual política e seus desafios correspondentes, a presente consultoria adotou, em conjunto com a SDH, a dinâmica de trabalhos em grupos, conhecida metodologia do “word café”, visando ampliação dos debates sobre tais situações de vulnerabilidade, de forma participativa e colaborativa dos atores envolvidos no processo, por meio de oficinas técnicas.

Em linhas gerais a metodologia consistiu na divisão em 03 subgrupos com cerca de 5 ou 6 pessoas, considerando a média de presentes às reuniões ordinárias da Comissão Intersetorial, que trabalhariam, em 03 rodadas, distintas faixas etárias, que correspondem, de maneira geral às fases da infância, adolescência e juventude. A cada rodada, seria proposta uma pergunta norteadora a ser respondida por cada subgrupo, na faixa etária correspondente. Cada subgrupo visitaria estes grupos etários uma vez, totalizando 03 rodadas e cada rodada com a duração de 30 minutos. Ao final, o grupo

completo se reuniria na plenária para compartilhar os resultados em cada rodada, validando o conteúdo e complementando o que se fizer necessário. Com esse material, a SDH e o SESI sistematizariam os resultados em uma matriz de responsabilidades, delineando e aprofundando o escopo e conteúdo da política a ser proposta.

Os subgrupos trabalhariam as faixas etárias da seguinte forma:

- Infância: 0 – 11 anos (incluindo primeira infância)
- Adolescência: 12 – 17 anos (observando o intervalo comum à juventude)
- Juventude: 18 – 29 anos (contemplando o público atendido pela SNJ)

Cada faixa etária teria um facilitador responsável por anotar as respostas de cada rodada e organiza-las na respectiva folha. Em cada rodada, as respostas às perguntas orientadoras foram anotadas em post-its, de cores diferentes para cada pergunta, e afixados numa folha dividida em colunas, uma para cada pergunta, facilitando o compartilhamento e validação das informações ao final da dinâmica. As respostas deveriam ser assertivas, evitando-se palavras únicas e ao mesmo tempo texto longos.

A cada nova rodada, os participantes deveriam ler as respostas oferecidas pelo subgrupo que os antecedeu, de forma a estabelecer nexos causais entre cada pergunta orientadora e as faixas etárias propostas. Para auxiliar nessa atividade de conexão entre as discussões de cada pergunta, ao final de cada rodada o subgrupo deverá escolher um participante para permanecer na mesma mesa. Esse integrante ajudaria o facilitador a resgatar a discussão da rodada anterior, preparando a subsequente. Na rodada seguinte, o membro remanescente se move para uma nova mesa, e outro integrante é escolhido para permanecer e assumir essa mesma tarefa.

Para o bom andamento dos trabalhos, era essencial a postura neutra do facilitador, trabalhando no sentido de apoiar o grupo a compreender os seus objetivos comuns nas respostas a cada pergunta, e auxiliando-os nas respostas às perguntas orientadoras. Os facilitadores teriam em mãos o organograma inicial proposto para o desenho da política, com os públicos vulneráveis já levantados. Esse organograma não era exaustivo, mas não deveria ser utilizado nas rodadas como instrumento de trabalho dos participantes. Serviria somente como subsídio ao próprio facilitador, para que esse provocasse a reflexão de questões que porventura não tenham surgido espontaneamente.

O facilitador deveria orientar o grupo a não se dispersar com outros temas, garantindo o equilíbrio nas falas de todos os integrantes. O tempo de cada rodada

deverá ser obedecido, sem extensões, com o limite de 30 minutos, visto que haveria um momento posterior de validação coletiva dessas rodadas. Era importante ainda que o facilitador assegurasse que cada rodada fosse discutida somente a pergunta orientadora correspondente, conforme o quadro abaixo, não permitindo alterações ou complementações de rodadas anteriores.

A Oficina foi assim estruturada:

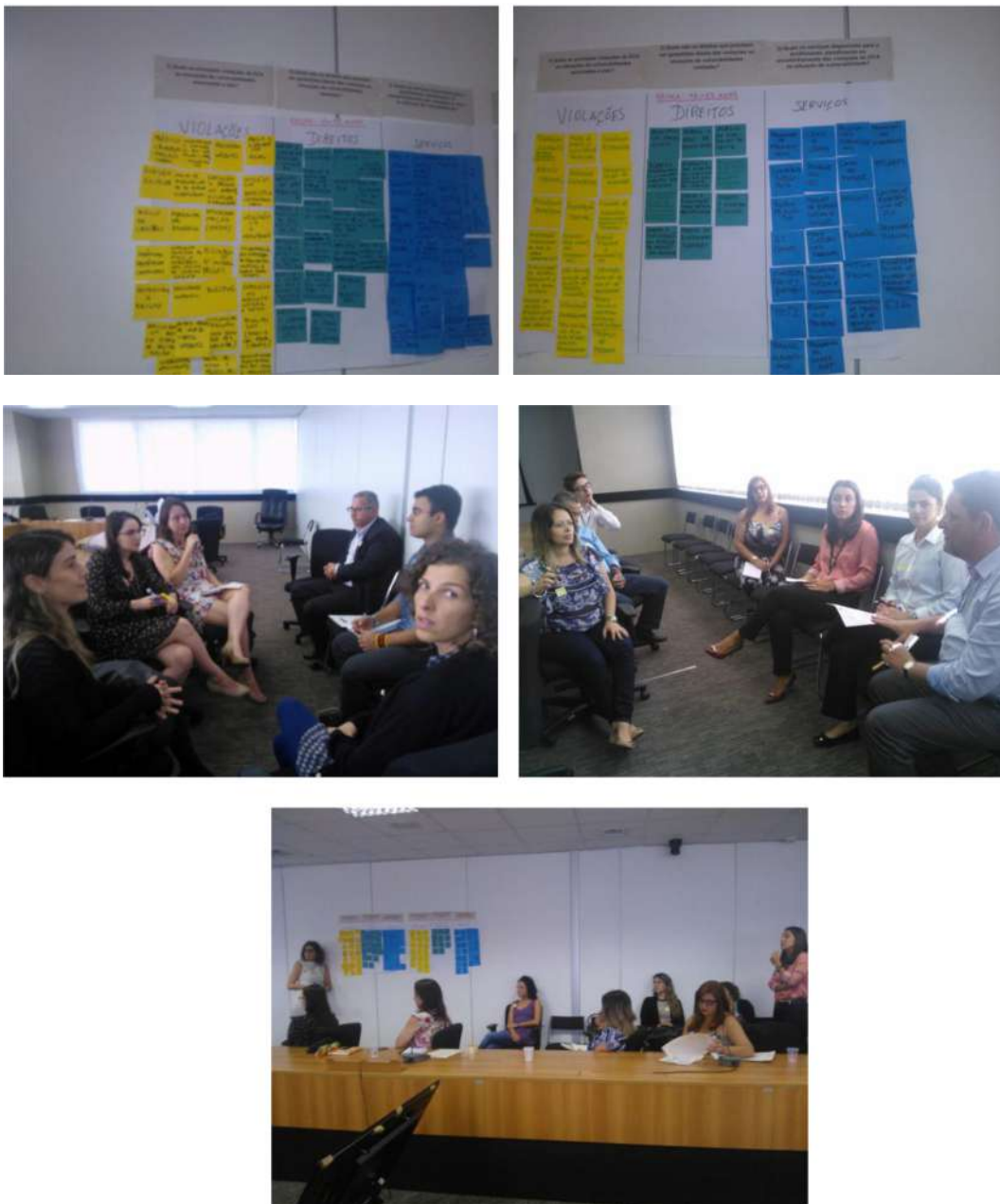
1ª Rodada (30 min.)	2ª Rodada (30 min.)	3ª Rodada (30 min.)
Facilitadora: Marcia Moreschi	Facilitadora: Fernanda	Facilitador: SESI/ Catarina
<i>Quais as principais violações de DCA ou situações de vulnerabilidades associadas a elas?</i>	<i>Quais são os direitos que precisam ser garantidos diante das violações ou situações de vulnerabilidades relatadas?</i>	<i>Quais os serviços disponíveis para o acolhimento, atendimento ou encaminhamento das violações de DCA ou situação de vulnerabilidade?</i>
Todos os subgrupos respondem a pergunta 1. Subgrupo 1 (amarelo): 0 a 11 anos Subgrupo 2 (azul): 12 a 17 anos Subgrupo 3 (vermelho): 18 a 29 anos	Todos respondem a pergunta 2. Subgrupo 1 (amarelo) se desloca para 12 a 17 anos Subgrupo 2 (azul) se desloca para 18 a 29 anos Subgrupo 3 (verde) se desloca para 0 a 11 anos	Rodizio e todos respondem a pergunta 3. Terão 30 minutos. Subgrupo 1 (amarelo) se desloca para 18 a 29 anos Subgrupo 2 (azul) se desloca para 0 a 11 anos Subgrupo 3 (verde) se desloca para 12 a 17 anos

Essas Oficinas foram realizadas no dia 02 de dezembro de 2015 e teve por objetivo estabelecer uma relação entre o público alvo a ser atendido por essa política e o trabalho da rede de proteção voltado para cada segmento, a partir do levantamento dos direitos de crianças e adolescentes e as principais violações a eles associadas.

Tendo em vista algumas ausências dos membros da Comissão Intersetorial e do GT Atendimento, a oficina concentrou-se nas faixas etárias de 0 a 11 anos e de 12 a 17 anos. Ademais, observou-se durante as discussões e diálogos que as violações se repetiam, portanto seriam incluídas na faixa seguinte (18 a 29 anos), com a diferenciação nos serviços destinados a esse público, o que será detalhado em outra oportunidade incluindo a participação dos representantes da Secretaria Nacional da Juventude-SNJ. Além disso, dentre os temas abordados pelos grupos no que diz respeito ao trabalho infantil, houve grande discussão, pois há um

novo conceito sobre trabalho exploratório. Por exemplo, o trabalho infantil nas comunidades tradicionais é entendido como manifestação cultural e educativo (ex. quilombolas). Apenas este fato permite ilustrar a complexidade das discussões e o desafio inerente à definição do público beneficiário e a sua correspondente metodologia de atendimento.

Fotos da Oficina:



A sistematização do resultado da oficina possibilitou a elaboração de uma matriz preliminar das violações, ordenada e classificada a partir dos direitos estabelecidos na Convenção dos Direitos da Criança-CDC e no Estatuto da Criança e Adolescente-ECA, conforme consta no Anexo 1. Com isso, obteve-se um rol dos

direitos e tipos de violações ao não atendimento deles, o que, por sua vez, auxiliará no levantamento de programas, ações e serviços disponíveis para o atendimento dessas situações. A metodologia utilizada criou condições para ampliar os debates sobre o cenário atual e como dar respostas a esses desafios.

Esses dados foram novamente objeto de análise dos membros da Comissão Intersetorial e GT Atendimento em janeiro de 2016, com a finalidade de validação das violações apresentadas e/ou complementação de outras. Alguns acreditam que a política deverá ter um público focalizado porque as abordagens são diferenciadas. Outros defendem que todas as crianças, adolescentes e jovens deverão ser beneficiários da futura política em qualquer situação de vulnerabilidade. Diante das dificuldades em delimitar o público alvo da política a ser construída, e das respostas mais adequadas da rede de proteção para cada situação, é possível, no avançar dos trabalhos, optar-se por um desenho que inclua um projeto piloto, com público mais delimitado, para, após avaliação de resultados, trabalhar uma política abrangente de todas as situações de vulnerabilidade.

Isso porque há necessidade de um maior aprofundamento e debate sobre as situações de violações de direitos e de vulnerabilidade social de crianças e adolescentes, assim como sobre a atuação pública para enfrentar essas dificuldades.

Ademais, pode-se inferir que por ocasião da constituição do GT Atendimento não se tinha dimensão e complexidade no atendimento de públicos em diferentes situações de vulnerabilidade, o que demandará novas construções coletivas sobre a temática.

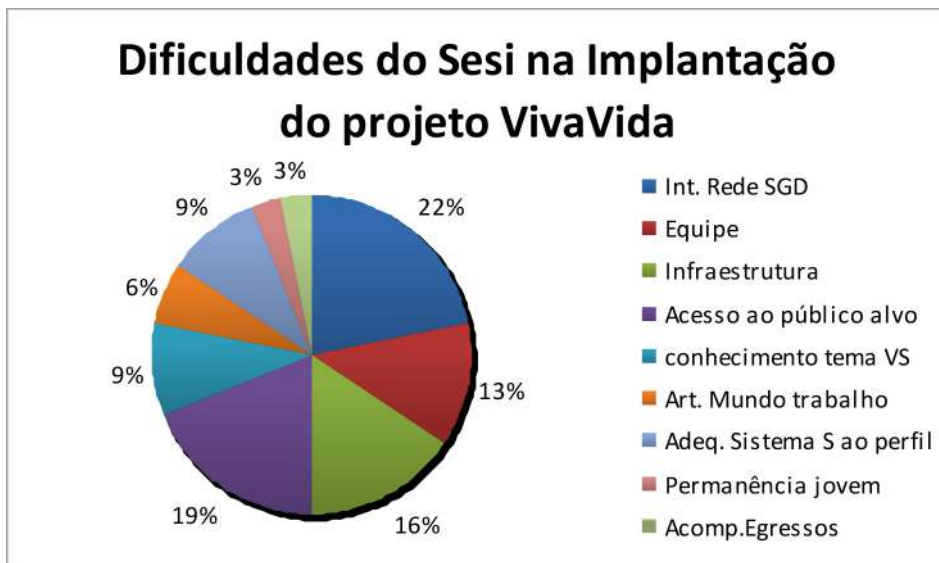
→ *Pesquisa de Opinião*

Para ampliar a percepção sobre os desafios inerentes à metodologia de atendimento de crianças e adolescentes foi necessária a análise a partir de outros elementos e informações, inclusive da própria experiência de implantação do Programa VivaVida no território, a fim de obter subsídios para uma análise mais realista e contextualizada.

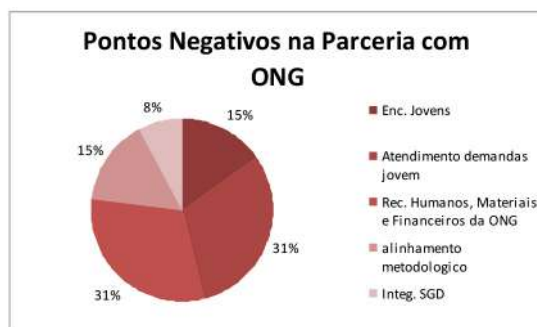
Desta forma, a presente consultoria realizou uma pesquisa de opinião simplificada junto a algumas lideranças envolvidas no Programa VivaVida, quais sejam: os Departamentos Regionais do SESI nos estados de Amazonas, Alagoas, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo, Maranhão, Rio Grande do Norte e Distrito Federal; representantes do SESI do Conselho Nacional, da SDH/PR e da ONG UMBRASIL. As perguntas elaboradas constam do anexo 2 e algumas análises serão apresentadas a seguir.

As equipes do SESI nas Regionais que atuam no desenvolvimento do ViraVida nos territórios apontaram que a maior dificuldade é a articulação e integração com o Sistema de Garantia de Direitos, representando 22%, seguida de obstáculos para identificação e acesso ao público alvo (19%). Isso reflete a complexidade de se trabalhar em rede e com realidades diversas.

Constatou-se também que há dificuldades de infraestrutura para atendimento e a logística para acompanhamentos nas comunidades (16%) e as equipes que são reduzidas ou não qualificadas ou há rotatividade (13%). Esses dados referem-se ao conjunto das instituições envolvidas no processo (Gráfico 1).



Faz parte da metodologia do ViraVida o estabelecimento de parcerias com organizações não governamentais (ONG) no desenvolvimento dos trabalhos no território. Os entrevistados apontaram que o maior benefício dessas parcerias é o acesso ao público alvo (43%) por se tratar de instituições que atuam nas comunidades e conhecem as realidades e necessidades (Gráfico 2). Por outro lado, muitas instituições carecem de recursos humanos, materiais e financeiros (31%), assim como tem dificuldades em atender as demandas das crianças e adolescentes participantes do ViraVida (31%). Vide Gráfico 3.



Quando se considerou o que foi positivo e negativo para o SESI na articulação com a rede de proteção e atendimento de crianças e adolescentes nos municípios, os entrevistados ressaltaram foi um processo que aproximou as instituições, fortaleceu e integrou a rede (37%), possibilitando ampliar o acesso aos serviços e a assistência integral das crianças e adolescentes (37%). Gráfico 4.



Os recursos financeiros do ViraVida são oriundos do Conselho Nacional do SESI, e utilizados para a constituição de equipes técnicas nas Regionais estaduais, além de custear uma bolsa de auxílio aos beneficiários para transporte, alimentação e material didático. A composição das contrapartidas locais pelo Sistema S e parceiros incluem infraestrutura, logística, qualificação profissionais, serviços socioassistenciais, de cultura e lazer, equipes técnicas etc.

A bolsa concedida aos beneficiários do programa é considerada pelos entrevistados como um incentivo, que contribui para a composição da renda da família (48%) e para evitar o retorno do adolescente ou jovem à situação de exploração e a outras formas de ganhos econômicos (14%). Também contribui para sua permanência no programa (19 %) e para a resignificação de valores e concepção financeira (19%). Não obstante, ainda há um percentual elevado de adolescentes e jovens que em algum momento durante o processo fazem má utilização dos recursos da bolsa por parte do aluno ou da família, cerca de 57%. Por isso a importância de incluir na aprendizagem questões sobre valores éticos, educação financeira e regras de conduta. Outro ponto negativo detectado é a falta de interesse nas atividades do programa e sucessivas ausências (Gráfico 6).

→ *Ampliação da metodologia do ViraVida*

A partir de uma articulação entre a SDH e o SESI-CN, o GT Atendimento foi instituído para analisar a metodologia do ViraVida na perspectiva de uma política de atendimento nacional.

Neste contexto, a presente consultoria indagou aos entrevistados da pesquisa de opinião sobre qual o público seria beneficiário em nível nacional, uma vez que o atual programa prioriza vítimas de violência sexual.

A sua maioria é favorável à ampliação do perfil de atendimento, pois os índices de violações de direitos de criança e adolescentes são alarmantes e há muitas delas em situação de alta vulnerabilidade social, onde o poder público, a sociedade e demais organizações devem intensificar as políticas para reverter este quadro. Alguns entrevistados definiram claramente o perfil, como violência sexual (30%) e o trabalho infantil (23%), mas outro grupo destacou todas as crianças e adolescentes em vulnerabilidade social. Isso reforça o que já foi posto nas discussões anteriores com os membros do GT Atendimento e Comissão Intersetorial de que há uma preocupação dos diversos atores em dar respostas efetivas e reverter o quadro de violação de direitos de crianças e adolescentes (Gráfico 7).



Considerando que a rede de atendimento e proteção da criança e do adolescente é heterogênea, a pesquisa abordou aos entrevistados que apontassem eventuais dificuldades da ampliação da metodologia a nível nacional. A maioria ressaltou que o trabalho em rede, articulação e integração de todas as políticas e serviços nos territórios é a maior dificuldade, em função da diversidade e arranjos locais de atendimento. Não há uma cultura de trabalho integrado e intersetorial. Por outro lado, haverá locais com problemas financeiros, na oferta de serviços, na infraestrutura e de equipe qualificada para atender vários perfis de vulnerabilidade social. Comunicação, responsabilização e coesão na rede serão fundamentais.

→ *Capacitação continuada*

Vivemos em um mundo de constantes mudanças, um mundo globalizado, fazendo com que o mercado de trabalho fique cada vez mais exigente. A procura por uma colocação ou manutenção nesse mercado deixa de ser, apenas, uma questão de dedicação ou sorte, passa a ser uma questão de contínua busca de qualificação e capacitação, fatores determinantes para o futuro dos que buscam reais chances de progresso profissional.

Aguiar e Garção (2009) ressaltam o desenvolvimento profissional corresponde ao curso superior somado ao conhecimento acumulado ao longo da vida. Uma boa graduação é necessária, mas não basta, é essencial atualizar-se sempre, isso remete a necessidade da formação continuada no processo da atuação profissional, ou seja, há a necessidade da construção do saber, no processo de atuação profissional.

Pode-se dizer que a qualificação traz como resultado uma formação, que torna o profissional habilitado para o exercício de alguma atividade, quer dizer, dota a pessoa de um conjunto de conhecimentos que atestam a possibilidade do exercício profissional, por meio de processos educativos desenvolvidos em diversas instituições. São conhecimentos importantes, mas generalizados, ou seja, sem especificidades. O profissional reúne as condições necessárias, porém não garantem que ele está pronto para desempenhar suas funções. A qualificação não é uma formação completa, sua finalidade é a aquisição de conhecimentos teóricos, técnicos e operacionais e há necessidade da aquisição de experiência e a realização de cursos continuados que atendam as necessidades que se apresentam no mundo do trabalho (TAKEI, 2014).

Aperfeiçoamento, formação em serviço, formação contínua, reciclagem, desenvolvimento profissional, treinamento ou capacitação podem ser termos equivalentes, porém, não são sinônimos e diferenciá-los não é uma questão semântica, muito pelo contrário, pois a escolha dos termos revela as posturas e concepções que orientam as ações de formação (AGUIAR e GARÇÃO, 2009).

Algumas diferenças podem ser assim destacadas (AGUIAR E GARÇÃO, 2009).

“reciclagem”, que é uma palavra usada no cotidiano para se referir a processos de modificação de objetos e materiais, não deve ser usada no contexto educacional, pois pode se referir a cursos rápidos, descontextualizados e superficiais, que não consideram a complexidade do processo de ensino. “Treinamento” também pode ser inadequado se a educação continuada for pensada como um processo mecânico que meramente modela comportamentos. “Aperfeiçoamento”, entendido como um conjunto de ações capaz de completar alguém, de torná-lo perfeito, de concluí-lo, leva à negação da própria educação, ou seja, a ideia da educabilidade processual do ser humano.

A capacitação, termo atualmente muito usado, pode ser congruente com a ideia de formação continuada, se considerarmos a ação de capacitar no sentido de tornar capaz, habilitar, adquirir as condições de desempenho próprias à profissão. (AGUIAR e GARÇÃO, 2009).

A capacitação, segundo conceito de Fusari (1988), é um processo de aprendizagem em que fica explícito “para que”, “como”, “para quem” e “quando” fazer algo. Dessa forma, este processo engloba ação e reflexão de forma sistêmica, de partes que se ligam, e não como meras ações isoladas e fragmentadas. Nota-se, neste caso, maior especificidade, o que torna o profissional apto para o desempenho de suas funções (HIPOLITO, 1999)

Capacitar vai além de treinar, pois, treinamento, por meio de repetições mecânicas, desenvolve uma habilidade específica, com pouca liberdade para expressão da personalidade própria do indivíduo. Capacitação desenvolve competência, que é o resultado de conhecimento, habilidades e atitudes e, assim como o conhecimento, competência não se transmite. Não há ninguém capaz de transferir sua competência para outra pessoa. Todavia, é perfeitamente possível ajudar a pessoa a construir sua própria competência, da mesma forma que se constrói conhecimento (TAKEI, 2014).

Portanto, “o mundo atual exige um profissional que ao mesmo tempo humanize suas ações entrelaçadas com a competência técnica que lhe possibilite ter ampla compreensão de seu tempo, seja portador de uma postura crítica, reflexiva e propositiva que lhe permite intervir nas transformações...” (AGUIAR E GARÇÃO, 2009).

Ao longo dos anos as políticas públicas têm passado por diversas mudanças para atender as transformações na sociedade. As inúmeras modificações exigem atualização constante dos profissionais que atuam nessa área, que devem se qualificar para acompanhar as mudanças ocorridas.

Por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, implantado em todo o país a partir de 2005, efetiva a assistência social como política pública de Estado, fazendo a necessária ruptura com o clientelismo e as políticas de favor, e altera o modelo de gestão e a forma de financiamento da assistência social. O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, e objetiva consolidar um sistema descentralizado e participativo (PEREIRA E BENETTI, 2014).

Portanto, o SUAS requer equipes de trabalho interprofissionais e atribui aos/às assistentes sociais um papel-chave na consolidação do modelo socioassistencial, desde que se tenha a dimensão de intervenção coletiva junto aos movimentos organizados e aos não-organizados, sobre os quais temos muito que estudar e aprender (Albuquerque *apud* 2011).

A maioria das instituições que integram a rede de atendimento tem suas políticas de formação, tais como a Política Nacional de Humanização do Sistema Nacional de Saúde-SUS, a Política Nacional de Capacitação para o Sistema Único de Assistência Social-SUAS etc.

Considerando que a área de assistência social representa parcela significativa de profissionais que atuam na rede de atendimento à criança e ao adolescente, tomarei a política desta área para ampliar as observações acerca da necessidade de capacitação profissional.

A Política Nacional de Capacitação para o SUAS, fundamentada na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) e em consonância com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), alterada pela Lei 12.435/2011, que tem como diretrizes:

I - Reconhecer a capacitação como elemento fundante da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios, sendo essencial para consolidação do SUAS;

II - Fundamentar as ações de capacitação na perspectiva da educação permanente, a ser realizada de forma sistemática e continuada; sustentável; participativa; nacionalizada; descentralizada; avaliada e monitorada;

III - Promover a capacitação com a finalidade de produzir e difundir conhecimentos direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais; ao efetivo exercício do controle social; e ao empoderamento dos usuários, para o aprimoramento da política pública;

IV - Primar pelo investimento em múltiplas formas de capacitação, adotando instrumentos criativos e inovadores, metodologias que favoreçam a troca de experiências e tecnologias diversificadas, adequando-as aos diferentes atores sociais e garantindo a acessibilidade das pessoas com deficiência;

O Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único da Assistência Social-CapacitaSUAS (Resolução CNAS Nº 08/2012) é uma estratégia para apoiar os Estados e o Distrito Federal na execução dos Planos Estaduais de Capacitação do SUAS visando o aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais a partir da capacitação dos gestores, trabalhadores e conselheiros da assistência social, que pautada pela Gestão do Trabalho e a Educação Permanente, exige um novo perfil de trabalhadores, éticos e comprometidos com o exercício profissional.³²

Para ilustrar, destacamos o resultado do Capacita SUAS desenvolvido no estado

³² Acesses: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/educacaopermanente/index.php?link=1010>

de Sergipe, em 2013. Os trabalhadores(as) apresentaram as seguintes conclusões:

“ o fortalecimento da relação interdisciplinar nas equipes de referência, a parceria com a rede das políticas públicas no território e mais reflexão para o aprimoramento da relação teoria/prática, tornando a atuação profissional mais propositiva e criativa. Outro fruto que o programa vem possibilitando é a integração de todos os sujeitos envolvidos no processo de consolidação do SUAS (gestores(as), trabalhadores(as), conselheiros(as) e usuários(as)) e as instituições vinculadas à RENEPS/SUAS (BRASIL, 2013)

O CapacitaSUAS implementado no Estado do Mato Grosso do Sul, em 2014, apresentou o seguinte resultado;

“propiciou, além do processo de aprendizagem, novas práticas de planejamento das ações, de reorganização dos quadros de trabalhadores do SUAS, de previsão orçamentária para a formação dos profissionais e de estruturação da área de Gestão do Trabalho no município. Assim sendo, a garantia da qualificação e educação permanente na assistência social ganha de fato ressignificação em nosso estado, apresentando-se como questão estratégica para a valorização do trabalho e dos trabalhadores dessa política pública” (BRASIL, 2014, P.19).

Estes exemplos são apenas para reforçar que há muitos avanços na capacitação dos profissionais no âmbito estadual e deverá ser de forma continuada e ampliada como estratégia de aproximação do território. Há Núcleos de Educação Permanente do SUAS, mas é preciso ir além e criar espaços e mecanismos de valorização de todos os sujeitos que atuam na política de forma a contribuir para a transformação dos processos formativos e das práticas profissionais nos diferentes serviços socioassistenciais nos territórios e nos espaços da gestão, conforme as demandas locais.

Do lado do profissional, segundo Pereira e Benetti (2014) um dos grandes fatores de motivação para os profissionais é o plano de carreira, além do incentivo da instituição no oferecimento dos próprios cursos e capacitações (bolsas). Aqui se verifica que os custos podem estar impedindo e dificultando o acesso à formação continuada. Parece que o profissional está disposto a enfrentar os desafios impostos no dia a dia, se houver contribuição da parte financeira para seu processo educativo de formação continuada. Em contrapartida, a auto formação resulta, idealmente, de uma prática reflexiva que se deve muito mais a um projeto pessoal ou coletivo do que a uma expectativa explícita da instituição.

No território a necessidade aprimoramento profissional é constante, pois o conhecimento/saber poderá traduzir-se em estratégias que auxiliem durante sua ação, buscando negociar junto à instituição meios que contribuam para o alcance da sua autonomia frente à população usuária.

Pereira e Benetti (2014) destacam que o SUAS – e aqui se pode estender aos demais segmentos da rede de proteção - requer um/a profissional que tenha uma abordagem que contribua com o fortalecimento do caráter protetivo das famílias, rompendo com a visão assistencialista que culpabiliza as famílias e seus membros. Um/a profissional que tenha clareza da oferta dos serviços e que reconheça os benefícios como direito. Que reconheça que os serviços fortalecem vínculos e possibilitam convivência e cuidado. É necessário também que essa categoria conheça e discuta mais os serviços socioassistenciais, pois há pouca discussão e pesquisas, o que dificulta muito a concretização do direito socioassistencial.

Por outro lado, se deve considerar a escassez de pessoal, qualificados ou não, nos territórios, assim como a rotatividade de profissionais, o que implica em fragilidade e descontinuidade do atendimento pela rede local, conforme observados em municipalidades onde o ViraVida foi implementado.

O crescimento e fortalecimento das políticas públicas sociais ainda enfrentam muitos desafios. É necessária uma articulação constante entre todas as categorias profissionais e entes da Federação (nacional, estadual e municipal), especialmente o engajamento dos municípios para a efetivação, na prática, do conjunto de leis e direitos garantidos em nossa constituição. Portanto, cabe aos profissionais que atuam nessa política se atualizar, ou seja, continuar a qualificação teórica e metodológica dos processos de trabalho no campo profissional, contribuindo nas políticas com a construção de novos conhecimentos e de novas práticas reflexivas e inovadoras. (PEREIRA E BENETTI, 2014).

8. CONSIDERAÇÕES

Os desafios para elaboração de uma metodologia de atendimento a criança e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade são enormes.

Primeiro devemos pensar no contingente de excluídos na nossa sociedade. Para Granciane (2011) os excluídos são aqueles que não têm vez nem voz, têm sido esquecidos ao longo dos séculos pelas políticas públicas do Brasil. A exclusão se dá nos planos social, cultural e econômico, e se manifesta na falta de acesso a condições dignas de vida, como habitação, saúde, educação e lazer, causando danos irreparáveis, como a perda da autoestima e da identidade, entre outros. Entre os excluídos estão: doentes, mendigos, prostitutas, encarcerados, idosos, crianças e adolescentes de rua, e tantos outros. Essa massa excluída clama por uma sociedade democrática, menos discriminadora, mais igualitária e mais justa, pois anseia integrar-se à vida em sociedade, assumindo os deveres e desfrutando dos direitos fundamentais de cidadão.

Portanto, maior desafio para a política de atendimento é a definição do público a ser atingido, faixas etárias e situações de alta vulnerabilidade a serem atendidas pela rede de proteção e os encaminhamentos possíveis para inserção educacional, mundo do trabalho, assistência psicossocial, atendimento no campo da saúde, projetos de cultura, esporte e lazer, entre outros.

Das análises depreendidas para elaboração do presente documento e da literatura, sem prejuízo de outros aprofundamentos, é possível inferir sobre necessidade de fazer com que os diversos órgãos, autoridades e entidades que integram o “Sistema de Garantias dos Direitos Infância-Juvenil” aprendam a trabalhar em “rede”, ouvindo e compartilhando ideias e experiências entre si, definindo “fluxos” e “protocolos” de atuação interinstitucional, avaliando os resultados das intervenções realizadas junto a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias e buscando, juntos, o melhor caminho a trilhar, tendo a consciência de que a efetiva e integral solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil local é de *responsabilidade* de todos. (DIGIÁCOMO, 2013).

Ressalta-se que somente por meio de uma atuação ordenada, articulada e integrada destes diversos órgãos, autoridades e entidades governamentais e não governamentais, de forma sistêmica, é que se poderá tirar o máximo proveito das potencialidades de cada um, fazendo com que os problemas detectados - tanto no plano individual quanto coletivo - recebam o devido atendimento interinstitucional e interdisciplinar, sem que isto importe quer numa superposição

de ações isoladas, desconexas e ineficazes, quer numa pura e simples transferência de responsabilidade, como não raro se vê acontecer (DIGIÁCOMO, 2013).

Para tanto, é preciso envidar esforços para a definição de mecanismos e instrumentos sistêmicos que mantenham a rede perene nos territórios. Assim sendo, é necessário um pacto federativo que haja o engajamento dos municípios, dos Estados, Distrito Federal e da União. O Ponto focal do processo caberia a União, na qualidade de articulador e indutor e fomentador da rede, com a finalidade de dinamizar as relações e criar condições para que a rede vá se fortalecendo enquanto um modelo de gestão compartilhada. Em decorrência da dinâmica estabelecida, poderão ser fomentadas a criação de subredes regionais e locais integradas de instituições e grupos que “encabecem” a mobilização, conferindo maior legitimidade e agilidade na atuação em rede.


Para Mottie Santos (2011), a implantação de uma rede não implica necessariamente em grandes investimentos do setor público e privado. Tem como base a mudança da forma de olhar dos profissionais que prestam assistência às crianças e suas famílias, no sentido de estar orientando, acompanhando, diagnosticando precocemente e prestando assistência às vítimas em situações de risco para a violência, com o apoio das políticas existentes. Situações que não estejam previstas serão objeto de gestões institucionais para atendimento da demanda.

Além disso, há necessidade de articulações para definir o local prioritário do atendimento e acolhimento, a forma de incorporação da metodologia do ViraVida, notadamente no que diz respeito ao módulo acolhimento, para o fortalecimento da rede existente e qualificação dos profissionais.

O primeiro desafio talvez seja sensibilizar os profissionais para mudarem a lógica do atendimento que vem sendo desenvolvida; ter um olhar em que a prioridade seja a defesa, a proteção e a atenção à criança e ao adolescente em situação de violência. E esse olhar, investigar e acolher, só será possível num processo permanente de capacitação, formação e qualificação conjunta dos profissionais que atuam nos diversos serviços e políticas setoriais (MOTTI e SANTOS, 2011).

Tendo em vista a complexidade na delimitação do público alvo futura política de atendimento, sugere-se iniciar por uma experiência piloto com um público delimitados, cujos resultados da sua implementação permitirão subsidiar a elaboração de uma política mais abrangente.

Por fim, são desafios contínuos a definição do arranjo institucional da política em nível federal (articulação, coordenação, monitoramento), assim como o levantamento das ações, políticas, programas e serviços existentes em nível federal que respondam às violações levantadas pelo grupo de trabalho.



III. Matriz de variáveis para Política Pública de Enfrentamento da violência contra criança e adolescente

1. METODOLOGIA

Para a construção deste produto foram realizados levantamentos no âmbito da SDH, pesquisas em literatura especializada sobre a temática e análise de informações sobre políticas públicas e seus arranjos institucionais.

Das análises depreendidas, a presente consultoria elaborou proposta de matriz contendo as dimensões e suas variáveis – quantitativas e qualitativas - para levantamento de informações sobre os arranjos institucionais de políticas públicas existentes na administração federal relacionadas com o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, em especial a violência sexual.

2. POLÍTICA PÚBLICA

2.1. Conceito de política pública

Souza (2006) ressalta que a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Souza (2006) sublinha que os estudos indicam que a área de políticas públicas contou com quatro grandes criadores ou “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Estes pesquisadores introduziram a expressão *policy analysis* (análise de política pública), na década de 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

O conceito de racionalidade limitada¹ dos decisores públicos (policy makers) foi introduzido por Simon (1957), com o argumento de que essa limitação poderá ser minimizada ou maximizada pelo conhecimento racional². Segundo o pesquisador, a racionalidade³ dos decisores públicos é sempre limitada por problemas com a informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores, etc. Por outro lado, a racionalidade pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de

1 Racionalidade limitada preconiza que o indivíduo não tem capacidade cognitiva de processamento de informação e de acesso as informações disponíveis, de tal modo que não consegue avaliar todas as alternativas possíveis de uma decisão, escolhendo apenas uma alternativa satisfatória.

2 Conhecimento racional resulta do trabalho do intelecto (razão) que elabora representações mentais e abstractas (conceitos) e introduz lógicas entre os dados provenientes da experiência de modo a construir teorias interpretativas/explicativas acerca da realidade.

3 Racionalidade é a qualidade ou estado de ser sensato, com base em fatos ou razões.

regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Segundo Souza (2006) o pesquisador Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Por essa razão as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos, além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Ampliando a definição de política, Souza (2006) destaca a contribuição do pesquisador Easton (1965) ao definir a política pública como um sistema, isto é, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Para esse pesquisador, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Em síntese, não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Os pesquisadores a definem como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos. Outros destacam a política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; ou “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”; ou decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006).

Outros pesquisadores enfatizam o papel da política pública na solução de problemas, mas sofrem críticas por superestimar aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas. Nessa perspectiva argumentam que essas teorias ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Portanto, deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais (Ibid, 2006).

Enfim, Souza (2006) destaca que todas as definições orientam para o *locus* onde os embates em torno de interesses e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar das diferentes abordagens, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo

é mais importante do que a soma das partes, isto é, os indivíduos, as instituições, interações, ideologia e interesses contam muito, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Nesse sentido, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Desta forma, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. Tendo em vista que as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, as mesmas precisam também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. Por essa razão muitos pesquisadores e de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

Em linhas gerais pode-se resumir política pública como o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p.26)

Enfim, as políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, inclusive algumas requerem nova legislação. Quando são implementadas ficam daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

2.2. Modelos de formulação e análise de políticas públicas

Alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Portanto, aqui serão apresentados alguns desses modelos.

2.3. O tipo da política pública

Para Souza (2006), a mais conhecida tipologia de política pública foi elaborada por Theodor Lowi (1962; 1972) através de uma máxima: “a política pública faz

política”. Essa máxima significa que cada tipo de política vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para o autor, a política pública pode assumir quatro formatos:

- a) Políticas distributivas - decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.
- b) Políticas regulatórias - são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse.
- c) Políticas redistributivas - atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são em geral as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento.
- d) Políticas constitutivas - lidam com procedimentos.

Nesse contexto, cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (SOUZA, 2006).

2.4. Incrementalismo

A política pública como um processo incremental foi baseada em pesquisa realizadas por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), onde os autores argumentaram que “os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas” (SOUZA, 2006. p.29).

Segundo a autora, este modelo perdeu um pouco o seu poder explicativo com as diversas reformas estruturais ocorridas em diversos países, com ajustes fiscais, mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.

2.5. Ciclo da política pública

Para Souza (2006) esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Esta abordagem enfatiza sobremaneira a definição de agenda e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas. Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública.

Para a definição da agenda são dadas três tipos de respostas pelos Governos (SOUZA, 2006):

- 1) Focaliza os problemas, ou seja, problemas entram na agenda quando assumidos que deverão fazer algo sobre eles. Esse reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda;
- 2) Focaliza a política propriamente dita, isto é, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria em contextos de processo eleitoral, de mudanças nos partidos que governam ou de mudanças nas ideologias, aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. Portanto, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda. Segundo esta perspectiva, quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão. Por outro lado, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso.
- 3) Focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tal como os acadêmicos. Nesta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

2.6. Modelo “garbage can”

Segundo Souza (2006) o modelo “garbage can” ou “lata de lixo” argumenta que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores políticos (policy makers) têm no momento. Segundo este modelo - desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), a compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro.

2.7. “Multiple streams” ou “múltiplas correntes”.

Segundo Capella (2005), a abordagem “garbage can” ou “lata de lixo” esta foi aplicada pelo pesquisador Kingdon (1984), onde combinava também alguns elementos do ciclo da política pública, especialmente a fase de definição da agenda, constituindo o que se classifica como um outro modelo, o de “multiple streams”, ou “múltiplas correntes”.

Esse modelo está fundamentado em três fluxos: problemas, soluções e dinâmica política (dimensão da opinião pública). Cada uma das três dimensões (*streams*) desenvolve-se de maneira relativamente independente em relação às demais, cada qual regida por sua própria lógica (CAPELLA, 2010)

2.8. Coalizão de defesa

O modelo da coalizão de defesa (advocacy coalition) traz o argumento que a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública.

Segundo Souza (2006), esse modelo foi criado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) onde defendem que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados pelos modelos anteriores. Nesse sentido, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem.

2.9. Arenas sociais

Segundo Souza (2006) o modelo de arenas sociais vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isso porque para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito, levando os decisores políticos (policy makers) do governo a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. São três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas:

- (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema;*
- (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e*
- (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados inexpressíveis.*

Desta forma, esses empreendedores constituem uma comunidade de especialistas (policy Community) e estão dispostos a investir recursos para um retorno futuro que favoreça as suas demandas. Em geral esses empreendedores se constituem redes sociais, envolvendo contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si. As instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos conformam os objetivos dos movimentos, com trocas e intercâmbios entre as entidades nas múltiplas redes que se ligam ou que se superpõem. As redes constroem as ações e as estratégias, mas também as destroem e reconstróem continuamente. Por isso os empreendedores sociais são importantes para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública (SOUZA, 2006).

2.10. Modelo do “equilíbrio interrompido”

O modelo do “equilíbrio interrompido” (punctuated equilibrium) foi baseado em noções de biologia e computação e criado por Baumgartner e Jones (1993). Segundo esses pesquisadores, da biologia veio a noção de “equilíbrio interrompido”, ou seja, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não,

de forma serial, ou seja, uma de cada vez (SOUZA, 2006).

Em linhas gerais, os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, isto é, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda. Isso explica porque um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Os autores destacam ainda que nesse modelo é fundamental a construção da imagem sobre a decisão ou política pública (policy image), sendo que a mídia exerce um papel importante nessa construção.

2.11. Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público”

Novos formatos foram introduzidos na política pública em busca da eficiência, a partir da influência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gasto (SOUZA, 2006). Desta forma, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política.

O destaque no elemento eficiência nasceu da premissa de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por visões redistributivas ou distributivas, desprezando-se a questão da sua eficiência. O pesquisador Olson afirmou que os interesses comuns, os quais, em princípio, guiariam o processo decisório que afetam os indivíduos, não resultam necessariamente em ação coletiva, pois os interesses de poucos têm mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos. Portanto, existe um interesse público que não é a soma dos interesses dos grupos. Assim, a “boa” política pública não poderia resultar da disputa entre grupos, mas de uma análise racional. Por isso, passou-se a enfatizar a questão da eficiência/razionalidade das políticas públicas, que seria alcançada por novas políticas voltadas, por exemplo, para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social, as quais, afirma-se, poderiam diminuir os riscos da ação coletiva (Ibid, 2006).

Também ganhou importância a credibilidade, ou seja, a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário de políticos e burocratas, contido nas políticas públicas. O fator credibilidade passou a ser fundamental para políticas como a monetária, mas também influenciou o novo desenho das políticas públicas em várias outras áreas. A credibilidade baseia-se na

existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, a qual levaria à inconsistência.

Além disso, a discricionariedade gera altos custos de transação e, de acordo com esta visão, seria minimizada ou eliminada, delegando poder a instituições bem desenhadas e “independentes” do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais. Portanto, a delegação para órgãos “independentes” nacionais e internacionais também passou a ser outro elemento importante no desenho das políticas públicas, mantendo sua continuidade e coerência. Para ilustrar a influência desta nova visão sobre as políticas públicas menciona-se a relevância assumida pela OMC - Organização Mundial do Comércio - e pelas ONGs, assim como a defesa de mandato por tempo determinado para os diretores das agências de regulação e a defesa da “independência” operacional ou autonomia dos Bancos centrais (Ibid, 2006).

Segundo Souza (2006) para contrapor a influência do “novo gerencialismo público” está em curso uma tentativa em alguns países do mundo em desenvolvimento de implementar políticas públicas de caráter participativo. Várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais, impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos. Para ilustrar, no Brasil podem-se mencionar os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o Orçamento Participativo. Fóruns decisórios como conselhos comunitários e Orçamento Participativo seriam os equivalentes políticos da eficiência.

“Apesar da aceitação de várias teses do “novo gerencialismo público” e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a de implementação, para outras instâncias, inclusive não-governamentais” (SOUZA, 2006, p.36)

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas pode-se extrair e sintetizar seus elementos principais, segundo Souza (2006):

- *A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;*
- *A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;*

- *A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;*
- *A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;*
- *A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; e*
- *A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.*

3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA

Lotta e Vaz (2013) destacam que a crise internacional, as transformações sociais, as novas estratégias do capital internacional e a “globalização” trouxeram aos Estados a crise fiscal e novas demandas em termos de gestão pública nas últimas décadas do século

XX. Nos países da América Latina, em especial Brasil, a redemocratização evidenciou demandas políticas e sociais antes reprimidas. Três grandes forças alinharam-se ou se contrapuseram, nesse processo: a necessidade de otimização do uso de recursos públicos, a demanda pela ampliação da oferta de serviços públicos e as pressões por mais transparência e participação social. (VAZ apud, 2006). Este movimento trouxe à agenda do Estado a redefinição de seu papel e tamanho, além de explicitar a necessidade de aprofundar as relações estado-sociedade, aprimorar os modelos de provimento e gestão dos serviços públicos e aumentar a eficiência do uso dos recursos.

O movimento para redemocratização no Brasil trouxe o tema de descentralização das políticas públicas como uma das condições para aproximar o Estado dos cidadãos e, portanto, aumentar a democracia. A Constituição Federal, promulgada em 1988, transferiu um conjunto expressivo de atribuições e competências de implementação para níveis subnacionais⁴ de governo, especialmente aos municípios (LOTTA e VAZ, 2013).

Nesse sentido, o princípio da descentralização foi se concretizando durante os anos 1990 com uma série de normativas e legislações que tendiam a passar aos municípios as competências sobre a execução da maioria dos serviços sociais. Foi o caso, por exemplo, da saúde e da educação nas quais grande parte da provisão dos serviços passou a ser de responsabilidade dos municípios (ARRETCHE apud, 2002).

4 Uma divisão administrativa, entidade subnacional, ou subdivisão de país é uma parte de um país ou outra divisão política, estabelecida para o propósito do governo. Divisões administrativas são, um certo grau de autonomia concedida, são obrigados a gerir a si mesmos através de seu próprio governo local. Os países são divididos nestas unidades menores para tornar o gerenciamento de suas terras e os assuntos de seu povo mais fácil. Os nomes das divisões administrativas variam entre os países. Nos estados federados como o Brasil as principais subdivisões denominam-se estados, caracterizados por ter sua própria constituição e sua própria assembleia legislativa, elegendos os governadores por voto direto. Estas subdivisões principais também estão normalmente subdivididas em divisões administrativas menores, igualmente com nomenclaturas variadas. No Brasil, todos os estados se dividem em municípios, podendo às vezes ser agrupados em regiões não-administrativas (mesorregiões e microrregiões), e os municípios em alguns casos se dividem em regiões administrativas menores, controlados por subprefeituras. https://pt.wikipedia.org/wiki/Divis%C3%A3o_administrativa.

Lotta e Vaz (2013) destacam que a partir deste processo de descentralização as políticas sociais passaram a ser providas de maneira desigual entre os municípios e, muitas vezes, aquém das necessidades da população. Neste processo, incentivava-se a responsabilidade dos municípios e estados sobre a implementação das políticas - que antes eram executadas a partir do nível central -, mas não foi acompanhado de uma construção de capacidade financeira ou técnica para que os municípios pudessem assumir e dar conta das novas responsabilidades. As desigualdades existentes no país acabaram se refletindo nas diferentes capacidades financeiras, técnicas e institucionais dos municípios que, por sua vez, impactaram na sua capacidade de resposta às demandas sociais. Paradoxalmente isso teria levado a um aumento da dependência dos municípios ao governo federal.

A Constituição Federal de 1988 transferiu uma série de competências de execução de políticas para os municípios, mas também garantiu ao Governo Federal a possibilidade de iniciar legislação em quase todas as áreas de políticas públicas, de forma que a manter um grau de autoridade regulatória para influir na agenda política dos governos subnacionais (ARRETCHE apud, 2012).

Lotta e Vaz (2013) apontam que o sucesso da descentralização não dependeria de autonomia excessiva e redução da atuação do Governo federal, mas está centrado na redefinição do seu papel estratégico em um novo arranjo federativo:

“em estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas pelas unidades constituintes e que contem com um sistema interjurisdicional de transferências, é possível encontrar redução das desigualdades territoriais. Assim, de acordo com esta teoria, os papéis regulatório e redistributivo do governo central seriam mecanismos necessários para obter cooperação entre jurisdições”. (ARRETCHE, apud 2010:593),

Desta forma, no final dos anos 1990 um novo movimento começou a acontecer indicando a modificação entre as relações entre governo federal e entes subnacionais. A literatura apresentou explicações distintas ao movimento (recentralização ou coordenação), mas a tendência é de fortalecimento do governo federal no papel de coordenador de políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos municípios e estados, numa lógica de padrões mínimos de atuação vinculados a repasse de recursos com incentivos e induções, como já previa a própria Constituição Federal de 1988 (GONÇALVES, LOTTA e BITELMAN apud, 2008, ALMEIDA apud, 2005, ARRETCHE apud, 2012, 2008). Segundo Lotta e Vaz (2013), a literatura aponta que este processo estaria levando ao desenho de novos arranjos federativos nos quais o governo federal atuaria como um incentivador (estimulando o desenvolvimento de determinadas ações). Para tanto, o mecanismo utilizado seria o repasse de recursos vinculado à adesão voluntária

mas com indução de condicionalidades mínimas, contrapartidas e monitoramento na medida em que a adesão fosse feita.

Na década de 2000 verificam-se diferentes graus de descentralização e de cooperação, bem como de re-centralização e coordenação, possibilitando a construção de patamares mais equitativos de políticas públicas para os municípios e estados, considerando as dificuldades que estes apresentaram para implementar políticas sociais. Isso acarretou um aumento expressivo dos gastos sociais e do investimento federal, possibilitado por reorientações nas prioridades de políticas públicas e pela recuperação econômica do país. (LOTTA e VAZ, 2013).

Além disso, a complexidade das relações intergovernamentais aumentou em decorrência da convivência de diversas tendências conflituosas como: maior exigência ao desempenho dos governos, pressões por economia, eficiência, eficácia e efetividade, aumento da demanda por autonomia dos grupos locais, necessidade de reforço na inserção internacional do país, etc (ABRUCIO apud, 2005). Portanto, a coordenação federativa foi colocada na agenda como questão fundamental para as políticas sociais, buscando caminhos que possibilitem maior adequação e equilíbrio entre a competição e cooperação entre governo federal e entes subnacionais.

Segundo Lotta e Vaz (2013) surge, portanto, um movimento de novas relações entre os entes federativos em uma lógica de coordenação, onde o Governo federal atuará mais na regulação e repasse de recursos, cabendo aos governos estaduais e municipal a sua implementação. Em paralelo, surgiu outro movimento e aumento da complexidade desses arranjos por conta do envolvimento de outros atores, para além dos entes federados, nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Essa participação social foi proposta pela Constituição Federal de 1988 e aos poucos os espaços de participação direta da sociedade foram efetivados pelas políticas públicas específicas, como, por exemplo, os conselhos, as conferências, as audiências públicas, orçamentos e planejamentos participativos, entre outros. Segundo os autores, esses mecanismos são pensados na lógica de promover a participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas contribuindo não apenas para a democratização, mas também para uma maior efetividade, em função do potencial que a aproximação da relação Estado-sociedade pode gerar.

Os autores destacam que o movimento mais recente e que também acarreta em mudanças nos desenhos dos arranjos institucionais é da possibilidade de envolver novos atores, não governamentais, nas políticas públicas – aqui não apenas pensando em termos de participação da sociedade nos processos decisórios,

mas também na atuação de organizações não governamentais na execução das políticas públicas⁵. Essas organizações públicas não estatais são pertencentes ao terceiro setor e podem ser contratadas para executar serviços públicos segundo as regras estabelecidas pela organização pública contratante. Esse processo tomou corpo ao longo das décadas de 1990 e de 2000 gerando diversas experiências que se concretizam nessa nova relação entre Estado e organizações do terceiro setor e que, portanto, marcaram alguns dos novos arranjos institucionais que temos visto recentemente (BAUER, GALVÃO E PIERRE apud, 2013).

Em síntese, as grandes transformações das organizações e políticas públicas das últimas duas décadas propõem novos arranjos institucionais com desenhos que: aprimoram a relação entre os entes federativos, articulam os setores das políticas públicas, criam novos espaços para participação da sociedade civil ou desenvolvem novas formas de relação com organizações do terceiro setor. Esses novos arranjos tem como objetivo maior buscar resultados mais efetivos, democráticos e integrados de políticas públicas (LOTTA e VAZ, 2013).

Segundo os autores, um processo de inovações em arranjos institucionais podem ser organizados em três grandes eixos de mudanças:

- *relações federativas, melhorando a forma de coordenação entre os entes federativos nas políticas públicas;*
- *intersectorialidade, na busca de políticas públicas que integrem diferentes setores voltando-se para tratamento de problemas ou focos específicos;*
- *inclusão de novos atores, seja da sociedade civil, sejam organizações não governamentais, na tomada de decisão e na execução das políticas públicas.*

No que diz respeito à questão federativa, há um claro impacto na construção de novos arranjos institucionais marcados pela complexidade em sua dimensão federativa, com distintos modelos de gestão. Segundo Lotta e Vaz (2013) estes arranjos tem se multiplicado entre as áreas de políticas sociais, mas apresentando sempre uma lógica de coordenação federativa aliada à adesão voluntária e papel de coordenador e indutor do governo federal.

A literatura aponta que a tendência de boa parte das experiências tem sido a de construção de sistemas nacionais, fortemente influenciados pelo modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), numa lógica de institucionalização das relações

5 Essa questão foi colocada na agenda especialmente com o Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995. O Plano previa, entre outras coisas, a possibilidade de atividades não exclusivas (como Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus, etc) poderiam passar por um processo de “publicização”, podendo ser executadas por organizações públicas não estatais que, sob a elaboração de um instrumento celebrando o contrato de resultados, executaria os serviços financiados pelo governo (LOTTA e VAZ, 2013)

federativas, embora ainda em graus de institucionalização e avanço bastante diferentes entre si (GONÇALVES, LOTTA e BITELMAN APUDE, 2008). Outros exemplos são o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), Sistema Nacional de Cultura, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Sistema Nacional de Meio Ambiente, entre outros.

Lotta e Vaz (2013) ressaltam que estes sistemas contribuem para uma melhor relação entre os entes federativos, mas não conseguem superar problemas históricos ligados à excessiva setorialização e especialização das políticas públicas e da organização da administração pública brasileira. Assim, sendo, para além dos modelos que alteram os arranjos federativos, estão surgindo outros modelos que contribuem para a construção de arranjos intersetoriais e que integram diferentes políticas públicas.

Segundo os autores, observa-se um movimento de mudança dos arranjos que passam de um modelo de gestão hierarquizado, funcional e setorial para um modelo transversal, intersetorial, sistêmico, participativo, com visão de problemas e voltado ao alcance de resultados:

“O setor público de modo geral tem operado dentro de uma cultura que pouco valoriza a negociação; o planejamento; os arranjos institucionais intergovernamentais, intersetoriais e com a sociedade; o monitoramento e a avaliação das políticas e programas; a flexibilização das regras e instrumentos de gestão; a criação de novos instrumentos de cooperação e de contratualização, restringindo-se a convênios; o foco em resultados; o controle social; a gestão do conhecimento e da informação; a transparência; e as políticas de recursos humanos” (GALVÃO, LOTTA E BAUER apud, 2012).

Para ilustrar este processo observa-se o Plano Brasil Sem Miséria⁶, onde o Governo Federal tem buscado estabelecer novas relações entre as próprias organizações federais, em um referencial de intersetorialidade, além de criar espaços específicos para a participação da sociedade civil, numa lógica de democratização das tomadas de decisão. Baseando-se na ideia de resolução de um problema e alcance de resultados, este tipo de arranjo institucional busca mobilizar distintos atores (federativos, organizacionais e sociais) para, em conjunto, darem conta de um problema complexo (Lotta e Favareto apud, 2013). Os autores

⁶ O Plano Brasil sem Miséria foi instituído com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações (Decreto nº 7.492 de 02 de Junho de 2011). A superação da extrema pobreza não se resume a uma questão de renda. Segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho são algumas das dimensões em que a pobreza se manifesta. <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>

ressaltam, no entanto, que mesmo experiências como o Brasil Sem Miséria que buscam aumentar o grau de intersetorialidade tem problemas para realizarem formulação conjunta das políticas, criando um foco intersetorial no público a ser atendido conjuntamente com diversas frentes e não necessariamente no desenho integrado dos serviços.

A estratégia da intersetorialidade está presente em outros programas, com graus diferenciados de institucionalização, por exemplo o “Minha Casa Minha Vida”⁷, que objetiva solucionar problemas de acesso à moradia mobilizando diferentes ministérios, bancos, empresas estatais, mercado e entes federativos para resolver um problema específico e complexo.

Outro exemplo é o Programa Territórios da Cidadania⁸ que objetivou resolver diversos problemas, de forma integrada e abrangente, localizados nos territórios considerados “de exclusão”. Neste caso a emergência do território é referencial para a coordenação de políticas.

Destaca-se ainda que algumas experiências de desenvolvimento local foram realizadas por gestores municipais em função de urgência advindas dos impactos sociais da crise econômica e fiscal ao longo do ano 1990 e 2000 geradas pelo contexto internacional e por políticas nacionais. Esse contexto permitiu uma fragmentação territorial das políticas que tendia a alimentar desigualdades regionais no interior dos próprios estados ou, mesmo, de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. Foram também experimentadas diversas formas de pactuação entre municípios sob diferentes arranjos institucionais, como os consórcios, as agências intermunicipais, os pactos, etc (VAZ e CALDAS Apud, 2006).

Portanto, observa-se que ao incorporar a algumas de suas políticas a noção de território como referencial para articulação e coordenação de ações, o governo federal chamou para si um papel de liderança com impacto direto em processos de desenvolvimento local. Nesse sentido, alterou-se o sentido da iniciativa, ou seja, no período anterior os governos subnacionais tentavam se articular para

7 O Programa Minha Casa, Minha Vida, foi criado em 2009 (LEI N° 11.977, 7 de julho de 2009), com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

8 O Programa Territórios da Cidadania (Decreto de 25 de Fevereiro de 2008), a ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/oprograma>

intervir em territórios que ultrapassavam as jurisdições dos municípios; mais recentemente, o governo federal toma a iniciativa de articular políticas voltadas a territórios específicos ou que intentam construir esses territórios a partir de identidades econômicas, físicas e culturais.

Lotta e Vaz (2013) afirmam que arranjos institucionais experimentados tem em comum a busca de integração de pessoas, organizações ou áreas, motivadas por algumas questões:

- melhoria das relações federativas para temas específicos (como saúde, saneamento, assistência social, etc.);
- para a solução de problemas complexos (por exemplo o combate à miséria);
- provisão de serviços para territórios específicos (como o Programa Territórios da Cidadania);
- provisão de serviços para uma população específica (como Minha Casa Minha Vida).

Nesse sentido, há desde arranjos que abarcam todas as ações relativas a uma determinada questão ou setor (como é o caso do SUS que abrange todas as ações do Ministério da Saúde e das secretarias municipais e estaduais) até arranjos que convivem com estruturas organizacionais funcionais, mas que conseguem abordar determinado problema de forma transversal (como no caso do Brasil Sem Miséria ou do Territórios da Cidadania), nos quais coexiste, na atuação dos Ministérios, o foco setorial e o da articulação com os programas de outros Ministérios (LOTTA e VAZ, 2013).

4. MATRIZ DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Nas sessões anteriores foram apresentados aspectos que determinam as diferentes formas de políticas públicas e exemplos e arranjos institucionais.

A presente sessão apresentará as definições conceituais que implicam em diferentes métodos e instrumentos de coleta de dados, a fim de possibilitar o entendimento e a definição da estrutura da matriz de variáveis para levantamento de informações sobre os arranjos institucionais de políticas públicas existentes na administração federal relacionadas ao enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, em especial a violência sexual.

Embora o produto da presente consultoria não se enquadre em uma pesquisa científica, partiu-se da premissa de que tais conceitos auxiliariam na construção da matriz de políticas públicas.

Em linhas gerais, uma pesquisa ou estudo poderá ter duas formas de abordagem:

- **Quantitativa:** traduz em números opiniões e informações para classificá-los e organizá-los. Utiliza métodos estatísticos.
- **Qualitativa:** considera a existência de uma relação dinâmica entre mundo real e sujeito. É descritiva e utiliza o método indutivo. O processo é o foco principal.

Para Almeida (2016) as variáveis são aspectos, propriedades, características individuais ou fatores observáveis ou mensuráveis de um fenômeno. Na pesquisa científica, as variáveis correlacionam-se em dois níveis: o conceitual e o empírico. No primeiro caso, enumeram-se as propriedades de interesse imediato para o estudo e estabelecem-se as relações entre elas. No segundo, a análise estabelece as associações existentes entre as variáveis, tal como ocorreu nos dados ou fatos observados, e deve-se verificar se essas relações se ajustam ao modelo conceitual.

Pode-se encontrar exemplos de variáveis em todas as áreas do conhecimento (ALMEIDA, 2016):

- *na física: massa, peso, velocidade, energia, força, impulso, atrito, etc.*
- *nas ciências sociais: inteligência, classe social, sexo, salário, idade, ansiedade, preconceito, motivação, agressão, frustração e muitas outras.*
- *na economia: custo, tempo, qualidade, produtividade, eficiência, desempenho, etc.*

As variáveis podem ser classificadas de diversas maneiras. Uma dessas classificações é feita segundo a relação que expressam (ALMEIDA, 2016). Vide

Quadro 1.

Quadro 1 - CLASSIFICAÇÃO SEGUNDO A RELAÇÃO EXPRESSA	
VARIÁVEL INDEPENDENTE	É aquela que é fator determinante para que ocorra um determinado resultado; é a condição ou causa para um determinado efeito ou consequência; é o estímulo que condiciona uma resposta.
VARIÁVEL DEPENDENTE	É aquele fator ou propriedade que é efeito, resultado, consequência ou resposta de algo que foi estimulado; não é manipulada, mas é o efeito observado como resultado da manipulação da variável independente.
VARIÁVEL DE CONTROLE	É aquele fator ou propriedade que poderia afetar a variável dependente, mas que é neutralizado ou anulado, através de sua manipulação deliberada, para não interferir na relação entre a variável independente e a dependente.
VARIÁVEL INTERVENIENTE	É aquele fator ou propriedade que teoricamente afeta o fenômeno observado. Esse fator, no entanto, ao contrário das outras variáveis, não pode ser manipulado ou medido.

Para Almeida (2016) as variáveis são propriedades que podem variar entre indivíduos, objetos ou coisas e outros. Como as variáveis se referem a aspectos observáveis ou mensuráveis, podem ser classificadas também segundo seu tipo, como mostra o quadro 2.

Quadro 2 - CLASSIFICAÇÃO SEGUNDO O TIPO

VARIÁVEIS QUALITATIVAS	<p>São caracterizadas pelos seus atributos ou aspectos qualitativos e relacionam aspectos não somente mensuráveis, mas também definidos descritivamente. Os elementos do conjunto original são agrupados em classes ou categorias (classificação) distintas, obedecendo a determinado critério classificatório. Nas variáveis qualitativas não existem ordem, hierarquia ou proporção. Exemplos: sexo, estado civil, raça, nacionalidade, histeria, psicose, etc. Elas podem ser divididas em <i>ordinais</i> e <i>nominais</i>. As <i>variáveis qualitativas ordinais</i>, apesar de não serem numéricas, obedecem a uma relação de ordem, por exemplo: conceitos como ótimo, bom, regular e ruim, classe social, grau de instrução, etc. Já as <i>variáveis qualitativas nominais</i> não estão relacionadas à ordem, elas são identificadas apenas por nomes, por exemplo, as cores: vermelho, amarelo, preto, azul, rosa, verde, etc. Também como exemplo de nominais temos as marcas de carros, nome de bebidas, local de nascimento entre outros.</p>
VARIÁVEIS QUANTITATIVAS	<p>São determinadas em relação aos dados ou proporção numérica; são os atributos ou aspectos que podem ser quantificados. As variáveis quantitativas são sempre resultado de um processo de contagem ou mensuração. Elas podem ser classificadas em discretas e contínuas. As variáveis quantitativas discretas acontecem relacionadas a situações limitadas, por exemplo: número de revistas vendidas, quantidade de consultas médicas, número de filhos de um casal. No caso das variáveis quantitativas contínuas, a abrangência pertence a um intervalo que se caracteriza por infinitos valores, como exemplo podemos citar: o peso de um produto, altura dos alunos de uma escola, velocidade de objetos, entre outras situações. Exemplos: peso, altura, idade, temperatura, volume, massa, renda familiar, etc</p>

No que diz respeito aos instrumentos de coletas de dados, podem ser assim classificados:

4.1. Instrumentos para medidas quantitativas

Para Barbosa (1999) as medidas quantitativas utilizam algum tipo de instrumento para obter índices numéricos que correspondem a características específicas das pessoas ou objetos da medição. O resultado da aplicação de um instrumento para medida quantitativa é um conjunto de valores numéricos que são resumidos e registrados sob a forma de relatórios. Conseqüentemente a qualidade das medidas influem diretamente nesses resultados. Se as medidas são fracas ou polarizadas (direcionadas por alguma característica do instrumento ou por ineficiências em sua aplicação), assim também serão os resultados. Técnicas de medidas robustas, ao contrário, aumentam a precisão e a confiabilidade dos dados coletados. Portanto, é imprescindível saber distinguir que situações podem afetar a qualidade de uma medida, uma vez que isto afeta diretamente a qualidade dos dados obtidos. É importante destacar, ainda, que uma técnica de pesquisa deve ser escolhida em função das necessidades de informação e não do orçamento disponível.

4.2. Técnica para coleta de dados qualitativas

As técnicas de coletas de dados mais frequentes são:

a) Observação

É uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou ferramentas que se deseja estudar (SANCHEZ, 2008). Este método de coleta de dados baseia-se na atuação de observadores treinados para obter determinados tipos de informações sobre resultados, processos, impactos, etc. Requer um sistema de pontuação muito bem preparado e definido, treinamento adequado dos observadores, supervisão durante aplicação e procedimentos de verificação periódica para determinar a qualidade das medidas realizadas (BARBOSA, 1999)

b) Entrevista

É um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional (SANCHEZ, 2008). Para Barbosa (1999) este método requer um bom planejamento prévio e habilidade do entrevistador para seguir um roteiro de questionário, com possibilidades de introduzir variações que se fizerem necessárias durante sua aplicação. O desenvolvimento de questões para entrevista deve considerar alguns aspectos, para que seja efetiva, tais como: (i) adaptar a linguagem ao nível do entrevistado; (ii) evitar questões longas; (iii) manter um referencial básico (objetivo) para a entrevista; (iv) sugerir todas as respostas possíveis para uma pergunta, ou não sugerir nenhuma (para evitar direcionar a resposta).

c) Questionário

É um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador (SANCHEZ, 2008). Também chamados de *survey* (pesquisa ampla), o questionário é um dos procedimentos mais utilizados para obter informações. É uma técnica de custo razoável, apresenta as mesmas questões para todas as pessoas, garante o anonimato e pode conter questões para atender a finalidades específicas de uma pesquisa (BARBOSA, 1999).

4.3. Registros institucionais ou análise documental

Toda pesquisa ou estudo implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregados. É a fase da pesquisa realizada com intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse (SANXHEZ, 2008). O levantamento de dados é feito de duas maneiras: Pesquisa documental e a Pesquisa bibliográfica. A análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. Uma das primeiras fontes de informação a serem consideradas é a existência de documentos na própria organização.

Para Barbosa (199) dependendo do desenvolvimento da cultura organizacional, da estrutura e funcionamento dos sistemas de informação existentes na instituição, pode haver alguma dificuldade com esta técnica, pois: i) nem todos os dados estão completos (por exemplo: registros de 2 anos atrás não estão completos); (ii) os dados disponíveis estão excessivamente agregados, dificultando seu uso; (iii) mudanças de padrões com o tempo inviabilizam a comparação entre dados obtidos em épocas diferentes e (iv) Dados só são disponíveis para uso confidencial. São considerados documentos, regulamentos, normas, pareceres, relatórios, notícias em jornais, revistas, discursos, estatísticas, etc. A Pesquisa bibliográfica abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudos, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisa, monografias, teses, material cartográfico, até meios de comunicação (BARBOSA, 1999).

4.4. Instrumentos para coleta de dados de Políticas Públicas para o Enfrentamento de Violência contra Criança e Adolescente:

Considerando o objeto de estudo da presente consultoria, a metodologia para coleta de dados será por meio de registros institucionais e análise documental de domínio público, disponibilizados pelos diversos atores da política ou programa público pesquisado. A complementação de dados que eventualmente não constem dos documentos objeto de análise serão obtidos com os gestores institucionais, por meio de contato telefônico, e-mail e/ou entrevista, sem a necessária formatação

de questionário específico para tal.

4.5. Matriz para levantamento de Políticas Públicas e Programas para o Enfrentamento de Violência contra Criança e Adolescente:

A partir dos estudos anteriores desta consultoria e documentações consultadas na literatura, elegeu três dimensões principais de análise e construção da matriz, levando-se em consideração variáveis qualitativas e quantitativas:

I. Políticas e programas sociais

Busca sistematizar todos os dados referentes às políticas públicas e programas na esfera federal, com dados que diferenciam por área/tema de atuação, objetivos, abrangência territorial, financiamento e sua vigência temporal;

II. Beneficiários

Busca sistematizar informação sobre o público beneficiário, tipos de vulnerabilidades e/ou violações serão atendidos, faixa etária, quais as formas de acesso e eventuais condicionalidades para o usuário; e

III. Arranjo Institucional

Busca sistematizar informações sobre as políticas que atuam de forma intersetorial, quais as formas de colaboração e participação dos demais atores e o grau de participação no planejamento, monitoramento e avaliação.

Ressalta-se que a escolha das informações a serem coletadas e indicadores estão baseadas na análise quanto à relevância e pertinência ao objeto da consultoria para subsidiar a construção de política pública de atendimento a criança e adolescente, bem como a viabilidade de sua coleta em fontes de domínio público (análise documental dos diversos atores), cuja metodologia de sistematização será pautada por critérios objetivos e em conformidade com padrões de normalização⁹ de informações.

⁹ A normalização de dados é uma série de passos que se seguem no projeto de um banco de dados, que permitem um armazenamento consistente e um eficiente acesso aos dados em bancos de dados relacionais. Esses passos reduzem a redundância de dados e as chances dos dados se tornarem inconsistentes. https://pt.wikipedia.org/wiki/Normaliza%C3%A7%C3%A3o_de_dados

Portanto, a matriz de variáveis e campos para as três dimensões são:

I. Dimensão: Políticas e programas sociais

- Variável: tema
- Campo: ação/título da política/programa
- Variável: órgão executor da política/programa
- Campo: nome órgão (ministério/secretaria)
- Variável: objetivo
- Campo: objetivo da política/programa
- Variável: Marco Normativo
- Campo: lei, decreto, portaria, resolução etc de aprovação da política ou programa)
- Variável: Ação Programática
- Campo: descrição da linha programática do PPA
- Variável: Orçamento
- Campo: montante de recursos anuais (2016)
- Variável: Execução
- Campo: modalidades de execução financeira (fundo a fundo, convênio, contrato, outro)
- Variável: Vigência
- Campo: citar a vigência da política/programa (data ou continua)
- Variável: abrangência da política/programa
- Campo: abrangência no território (nacional, estadual municipal (indicar estados e municípios)

II. Beneficiários

- Variável: Faixa etária
- Campo: descrição da faixa etária
- Variável: vulnerabilidade e/ou violações de direitos
- Campo: descrição vulnerabilidade e/ou violações de direitos
- Variável: acesso
- Campo: descrição das formas de acesso do usuário ao serviço (seleção, atendimento direto etc)
- Variável: condicionalidade
- Campo: descrição das condicionalidades para os beneficiários

III. Arranjo Institucional

- Variável: Intersetorialidade

- Campo: descrição dos atores coparticipantes da política/programa (instituições públicas e privadas)
- Variável: Tipificação da colaboração
- Campo: Descrever o tipo de contribuição dos atores participantes da política/programa (rec. Humanos etc)
- Variável: Gestão
- Campo: descrição dos Comitês de planejamento, monitoramento e avaliação das Políticas/programas

A Matriz completa das dimensões e variáveis foram consta do Anexo 1, assim como o instrumento de “banco de dados” que será utilizado para preenchimento com as informações acerca das políticas e programas (Anexo 2)¹⁰

Não obstante, a seguir é apresentado o quadro síntese da matriz para levantamento de políticas públicas para o enfrentamento de violência contra crianças e adolescentes.

SÍNTESE - MATRIZ DE DIMENSÕES E VARIÁVEIS

Dimensão	Variável	Campo/pergunta	Descrição	Formato de preenchimento
Políticas e programas	Órgão executor	Qual órgão (ministério/ secretaria) executor?	Nome por extenso e sigla	Texto
Políticas e programas	Identificação	Qual ação/título da política/programa?	Descrever ação/título da política/programa	Texto
Políticas e programas	Objetivo	Qual objetivo da política/ programa?	Descrever objetivo da política e programa	Texto
Políticas e programas	Marco Normativo	Qual o marco normativo (lei, decreto, portaria, resolução)?	Citar o marco normativo (lei, decreto, portaria, resolução)?	Texto
Políticas e programas	Ação Programática	Está inscrito no PPA?	Descrição da linha orçamentária do PPA	Texto
Políticas e programas	Orçamento	Qual o montante de recursos anuais?	Citar o montante de recurso de 2016	Numeral
Políticas e programas	Execução	Qual modalidade de execução financeira (fundo a fundo, convênio, contrato, outro)	Citar a de execução financeira (fundo a fundo, convênio, contrato, outro)	Lista fechada

¹⁰ Os Anexo 1 e 2 foram construídos no Excel, porém o SEI não reconhece esse formato de documento para tramitação eletrônica. Portanto, foram anexados ao presente produto uma versão em PDF o que compromete a leitura dos instrumentos.

Dimensão	Variável	Campo/pergunta	Descrição	Formato de preenchimento
Políticas e programas	Vigência	Qual a vigência da política/programa?	Citar a vigência da política/programa (data e continuada)	Data
Políticas e programas	Abrangência da política/programa	Qual é a unidade da federação de abrangência da política/programa?	Citar unidades da federação (estados e municípios)	Lista fecha para UF e texto para município
Beneficiários	Faixa etária	Qual a faixa etária contemplada na política/programa	Descrição da faixa etária	Texto
Beneficiários	Vulnerabilidades e/ou violações de direitos	Quais vulnerabilidades e/ou violações de direitos que se pretende atender?	Descrição vulnerabilidade e/ou violações de direitos	Texto
Beneficiários	Forma de acesso	Há algum mecanismo para acessar o serviço?	Descrição das formas de acesso do usuário ao serviço (seleção, atendimento direto etc)	Texto
Beneficiários	Condicionalidades	Há alguma condicionalidade para o usuário do serviço?	Descrição das condicionalidades para o beneficiário	Texto
Arranjo Institucional	Intersetorialidade	Há outros atores participantes da política/programa (instituições públicas e privadas)?	Descrição dos atores coparticipantes da política/programa (instituições públicas e privadas)	Texto
Arranjo Institucional	Tipificação da colaboração	Os atores participantes da política/programa colaboram com o que?	Descrever o tipo de contribuição dos atores participantes da política/programa (rec. Humanos, financeiros etc)	Texto
Arranjo Institucional	Gestão	Os atores coparticipantes atuam na gestão da política/programa?	Descrição dos Comitês de planejamento, monitoramento e avaliação das Políticas/programas.	Texto

5. CONSIDERAÇÕES


O presente documento apresentou uma trajetória da construção da política pública na sua formulação, implementação e controle, passando pelos modelos não- democráticos da relação entre o Estado e a sociedade, caracterizados pelo clientelismo e corporativismo, e chegando a modelos que preveem a descentralização, a colaboração federativa e a inclusão de novos atores e participação social, especialmente no campo social.

A redefinição da política pública inclui também a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e o padrão uni organizacional centralizado que caracterizava o período anterior. Constatou-se que tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil.

Nesse sentido e considerando as análises realizadas sobre tais aspectos da política e arranjos institucionais, a presente consultoria apresentou uma proposta de matriz contendo as dimensões e variáveis para efetuar um levantamento das políticas públicas existentes relacionadas ao enfrentamento da violência contra criança e adolescentes, especialmente a violência sexual.

Portanto, a matriz aqui proposta é um instrumento que permitirá – após sua sistematização - a obtenção de um panorama sobre as políticas e programas de atendimento à criança e adolescente e a identificação de eventuais segmentos que ainda não contam com ações concretas. Além disso, a matriz propiciará obtenção de alguns elementos sobre os arranjos institucionais praticados.

Por fim, destaca-se que esse levantamento de políticas contribuirá significativamente para as reflexões futuras acerca da construção a política de atendimento e arranjos institucionais a serem apresentados nos próximos documentos desta consultoria.



IV. Sistematização dos arranjos institucionais de políticas públicas

1. METODOLOGIA

O produto 3 da presente consultoria consistiu, além da análise das diversas formas e evolução das políticas públicas, a apresentação de proposta de matriz contendo as dimensões e suas variáveis – quantitativas e qualitativas - para levantamento de informações sobre os arranjos institucionais de políticas públicas existentes na administração federal relacionadas com o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, em especial a violência sexual.

Portanto, com base na estrutura da mencionada matriz (produto 3) a presente consultoria efetuou o levantamento de informações no âmbito da SEDH, realizou pesquisas em documentos públicos e *sites* das instituições promotoras das políticas e programa de atendimento à criança e ao adolescente com vistas a sistematização e elaboração de uma base de dados consolidada.

Das análises depreendidas, a presente consultoria identificou lacunas de informações e realizou consultas junto aos atores institucionais para complementação de dados, assim como realizou aperfeiçoamentos na matriz com base nas sugestões apresentadas por ocasião da Reunião da Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, realizada em 28 de setembro de 2016.

A articulação de políticas federais, na perspectiva do enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes, se dá no âmbito da referida Comissão, que se reúne mensalmente desde 2007, envolvendo atores da administração pública, das organizações da sociedade civil e de organismos internacional.

A Comissão foi instituída pelo Governo Federal para conferir maior agilidade e efetividade no desenvolvimento dessa política. A atuação intersetorial trouxe diversos avanços na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, permitindo que se trabalhasse simultaneamente em diversas frentes: a justiça, as autoridades policiais, as organizações não governamentais, as entidades governamentais de apoio à infância e à adolescência e de desenvolvimento social.

Portanto, a Comissão se configura em um espaço para análise ampliada de lacunas que necessitem de uma intervenção dos diversos atores para assegurar o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes, razão pela qual os resultados da presente consultoria foram submetidos à apreciação dos seus membros, inclusive para a complementação de informações, uma vez que são promotores das políticas e programas contemplados na matriz.

2. SISTEMATIZAÇÃO DA MATRIZ DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS

A partir de documentos apresentados anteriormente pela consultoria, acerca dos aspectos que determinam as diferentes formas de políticas públicas e exemplos e arranjos institucionais, foi estruturada a matriz de variáveis para levantamento de informações sobre os arranjos institucionais de políticas públicas existentes na administração federal relacionadas ao enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, em especial a violência sexual.

Nesse sentido, foram definidas três dimensões principais para a construção da matriz, levando-se em consideração variáveis qualitativas e quantitativas^{1:4}

I. Políticas e programas sociais:

II. Beneficiários:

III. Arranjo Institucional:

Nesse sentido, a presente consultoria realizou o trabalho de coleta de dados e a metodologia adotada foi o “Registro institucional ou análise documental”, **a partir dos documentos** disponibilizados pelos diversos atores das políticas ou programas públicos relativos ao tema em questão.

Portanto, a matriz sistematizada foi apresentada na Reunião da Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, ocorrida no dia 28 de setembro, ocasião que foi definido incluir a dimensão “Resultados” das Políticas e Programas, envolvendo a variável sobre o total de atendimentos/beneficiários, assim como foi definido que o orçamento deveria ser referente ao ano de 2015 tendo em vista que dados de 2016 ainda não são conclusivos.

Nesse sentido, a matriz passou a ter quatro dimensões, quais sejam:

I. Políticas e programas sociais: busca sistematizar todos os dados referentes às políticas públicas e programas na esfera federal, com dados que diferenciam por área/tema de atuação, objetivos, abrangência territorial, financiamento e sua vigência temporal;

¹ Dados completos constam do Produto 3. Documento técnico contendo matriz de variáveis e instrumentos de coleta de dados - quantitativo e qualitativo - para levantamento de informações sobre os arranjos institucionais de políticas públicas existentes na administração federal relacionadas com o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, em especial a violência sexual. BRA/13/017 – Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Fortalecida.

II. Beneficiários: busca sistematizar informação sobre o público beneficiário, tipos de vulnerabilidades e/ou violações serão atendidos, faixa etária, quais as formas de acesso e eventuais condicionalidades para o usuário;

III. Arranjo Institucional: busca sistematizar informações sobre as políticas que atuam de forma intersetorial, quais as formas de colaboração e participação dos demais atores e o grau de participação no planejamento, monitoramento e avaliação; e

IV. Resultados: busca sistematizar a efetividade da política ou programa, incluindo dados sobre o total de pessoas atendidas/beneficiadas no período. Destaca-se que complementação de dados que não constavam dos documentos objeto de análise pela consultoria foram obtidos diretamente com os gestores institucionais, por meio de contato telefônico, e-mail e contato pessoal, mediante o encaminhamento de ofício da SEDH e sem a necessária formatação de questionário específico para tal. Não obstante, foi elaborado um Glossário para facilitar e padronizar as informações na matriz, conforme segue abaixo:

Glossário- MATRIZ DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Código	Dimensão	Variável	Campo/pergunta	Formato de preenchimento
ATEN 01	Políticas e programas	Tema	Qual o Tema da política ou programa?	Enquadramento do tema conforme objeto da política e programa (Educação, Saúde; Esporte; Lazer; Cultura; direitos Humanos; Assistência Social)
ATEN 02	Políticas e programas	Identificação da política ou programa	Qual o título da Política ou Programa?	Descrever o título da política/programa
ATEN 03	Políticas e programas	Órgão executor	Qual o nome do órgão Executor (Ministério/ Secretaria/ Coordenação)?	Descrever nome da instituição responsável pela política e programa
ATEN 04	Políticas e programas	Objeto	Qual objetivo da política ou programa ?	Descrever objetivo da política
ATEN 05	Políticas e programas	Marco Normativo	Possui marco normativo ?	Existência de marco normativo de instituição da política ou programa: sim; não; sem informação (#)

Código	Dimensão	Variável	Campo/pergunta	Formato de preenchimento
ATEN 06	Políticas e programas	Marco Normativo	Citar nome, número e nome do marco normativo (decreto, portaria, resolução etc)	Caso exista documentos de aprovação/instituição citar o nome e número
ATEN 07	Políticas e programas	Vigência	Qual o período da política ou programa (mês e ano)	Indicar qual o período de vigência da política ou programa: mês e ano do início (mm/aaaa); mês e ano do término (mm/aaaa)
ATEN 08	Políticas e programas	Ação Programática	Está inscrito no PPA ?	Indicar se está no ppa: sim; não; sem informação (#)
ATEN 09	Políticas e programas	Ação Programática	citar o número da ação programática no PPA	Identificar a ação programática no ppa (sigla e número)
ATEN 10	Políticas e programas	Orçamento	Citar o total orçamento no PPA (2015)	Citar o montante de recursos anuais (2015) - Em R\$ 0,00
ATEN 11	Políticas e programas	Execução	Qual instrumento de execução financeira (fundo a fundo, convênio, contrato, descentralização financeira, emenda parlamentar) ?	Citar a modalidade de execução financeira fundo; convênio; contrato; termo de parceria; termo de cooperação; termo de execução descentralizada; emenda parlamentar, etc
ATEN 12	Políticas e programas	Abrangência da política/programa	A política ou programa abrange quais unidades da federação?	Unidades da federação política/ programa (lista de UF's, campo com a opção "nacional" ou "#" sem informação)

Código	Dimensão	Variável	Campo/pergunta	Formato de preenchimento
ATEN 13	Políticas e programas	Abrangência da política/programa	A política ou programa abrange quais municípios ?	Listar os municípios prioritizados para a política ou programa. Para múltiplos municípios a formatação deverá ser nome de município/UF separados por “;”. A separação por “;” é de suma importância a fim de possibilitar análise posterior pela formatação condicional. Quando a política não prever ações específicas em municípios, preencher com não se aplica (#)
ATEN 14	Beneficiários	Faixa etária	Qual a faixa etária atendida pela política ou programa?	Indicar a faixa etária conforme aparece no texto da política; quando não aparecer a idade usar a classificação do ECA (crianças 0 a 11 anos; adolescentes de 12 a 18); O jovem é de 19 a 29 anos conforme a CNJ.
ATEN 15	Beneficiários	Vulnerabilidade e/ou violações de direitos	Quais Vulnerabilidades e/ou violações de direitos são prioritizados (população de rua, sistema socioeducativo, violência sexual, dependência química etc.)?	Indicar as vulnerabilidades e/ou violações de direitos conforme descrito na política ou no programa.
ATEN 16	Beneficiários	Forma de acesso	Quais as formas/ mecanismos de acesso do usuário ao serviço/benefício da política ou programa?	Descrição das formas de acesso do usuário ao serviço (seleção, atendimento direto etc)

Código	Dimensão	Variável	Campo/pergunta	Formato de preenchimento
ATEN 17	Beneficiários	condicionalidades	Quais condicionalidades para o usuário?	Descrição das condicionalidades para o beneficiário
ATEN 18	Arranjo Institucional	Intersetorialidade	Há outros atores envolvidos na Política ou programa (intersectorialidade)?	Indicar se há atores coparticipantes da política/programa (instituições pública e privadas) . Preencher como: sim; não; sem informação (#)
ATEN 19	Arranjo Institucional	Intersetorialidade	Cite os atores envolvidos na política ou programa	Indicar os atores coparticipantes da política/programa (instituições pública e privadas). Campo livre para indicar nome da instituição e a sigla quando houver
ATEN 20	Arranjo Institucional	Tipificação da colaboração	Cite o tipo/forma de colaboração dos atores envolvidos	Descrever o tipo de contribuição do atores participantes da política/programa (instituições pública e privadas): recursos humano; recursos financeiros; infraestrutura; assessoramento; sem informação “#”
ATEN 21	Arranjo Institucional	Gestão	Há Grupo Gestor de planejamento, monitoramento e avaliação ?	Indicar se há Comitês de planejamento, monitoramento e avaliação das Políticas/programas: sim; não; Sem informação (#)
ATEN 22	Arranjo Institucional	Gestão	Cite o nome do grupo (comitê/Comissão etc)	Descrever o nome de atribuído aos grupos de planejamento, monitoramento e avaliação

Código	Dimensão	Variável	Campo/pergunta	Formato de preenchimento
ATEN 23	Resultados	Efetividade	Total de pessoas atendidas/beneficiadas com a política/programa no período	Citar o somente total de pessoas que efetivamente foram beneficiadas (excluí-se aqueles que se inscreveram e não foram selecionados, por exemplo)

Resultados da sistematização

1) Dimensão das Políticas e Programas

A política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através de três tipos de programas, serviços e ações públicas (art. 15 Resolução Conanda 113/2006):

I - Serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes

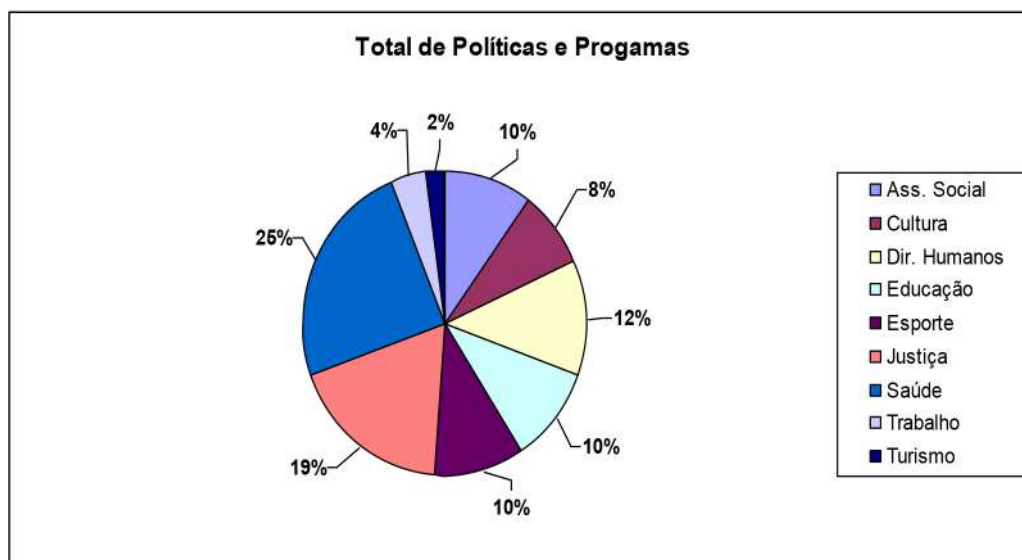
II - Serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos

III - Serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas.

Nesse sentido, foram sistematizadas na matriz as políticas e programas sociais na esfera federal, com dados que diferenciam por área/tema de atuação, objetivos, abrangência territorial, financiamento e sua vigência temporal.

Como resultado do levantamento efetuado pela presente consultoria, a matriz contém 49 políticas e programas nas áreas de assistência social (10%), cultura (8%), direitos humanos (12%), educação (10%), esporte (10%), justiça (19%), saúde (25%), trabalho (4%) e turismo (2%). Gráfico 1.

Gráfico 1. Total de Políticas e Programas



Importante destacar que esse levantamento não está totalmente finalizado, uma vez que as entidades promotoras das políticas nas áreas de assistência social, cultura, direitos humanos, educação e saúde não enviaram as devolutivas da matriz preliminar elaborada pela consultoria e apresentada na Comissão Intersetorial com a validação dos dados. Portanto, o cenário ora apresentado poderá ser alterado mediante a inclusão ou exclusão de políticas e programas cujas informações a consultoria não obteve acesso.

Em síntese, a matriz está assim constituída de políticas e programas:

a) Assistência Social²

Sistema Único de Assistência Social (SUAS) organiza os serviços socioassistenciais conforme os seguintes níveis:

i) Serviços de Proteção Social Básica: serviços para populações em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

ii) Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade: oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, por meio do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Os serviços são universais, de caráter continuado e integram a Política Nacional de Assistência Social, cujos recursos estão assegurados pelo Governo federal e modelo de gestão sistêmica. Na matriz foram incluídos

² A Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 (DOU 29/11/2009), contém a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

os seguintes programas:

- 1) Proteção social a famílias e indivíduos em situação de risco e violação de direitos, inclusive em situação de exploração sexual ou abuso;
- 2) Serviço de abordagem a famílias e indivíduos na rua, para busca ativa de situações de violação de direitos;
- 3) Serviço de cumprimento de medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes infratores;
- 4) Programa para prevenção e erradicação de todas as formas de trabalho infantil, inclusive a exploração sexual;
- 5) Serviços de proteção social de alta complexidade voltados para públicos em situação de alto risco e rompimento ou fragilização dos vínculos familiares;
- 6) O Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) que tem como objetivo promover o articulação de políticas públicas, de mobilização, sensibilização e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para oportunidades de inclusão produtiva existentes em seus municípios.

b) Saúde

O Sistema Único de Saúde (SUS) abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo o acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. No atendimento a criança e ao adolescente a atuação do SUS envolve as áreas de cuidado e prevenção, assim como a notificação de casos de violência sexual contra criança e adolescentes e o atendimento às vítimas. As políticas e programas são: 1) Política de Atenção Integral à Saúde da Criança; 2) Rede Cegonha; 3) Política de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens e Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação e Internação Provisória (PNAISARI); 4) Rede de Atenção Psicossocial (CAPS); 5) Organização e Qualificação dos serviços de atenção às pessoas em situação de violência sexual no SUS; 6) Programa Saúde na Família; 7) Programa Saúde na

Escola; 8) Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências; 9) Notificação compulsória de casos de suspeita e/ou confirmação de violências sexual, física, psicológica, negligência/ abandono, trabalho infantil, tráfico e outras violências cometidas contra de crianças e adolescentes. 10) Rede Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde; 11) Combate ao trabalho infantil e Proteção ao adolescente trabalhador; e 12) Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. São serviços continuados, com recursos assegurados

no orçamento federal e a sua gestão é descentralizada.

c) Educação

A educação é um direito constitucional onde União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizam, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. O Sistema educacional compõe-se da Educação Básica (Infantil, Fundamental e Médio) e Superior. A educação infantil abrange creches e pré-escolas (crianças de 0 a 6 anos), o ensino fundamental vai da 1ª à 9ª série, e o ensino médio vai do 1º ao 3º ano. Há também a Educação Profissional e Tecnológica, nas modalidades de formação inicial e continuada, nível médio e superior (tecnólogos). Há também os programas de alfabetização, a educação de jovens e adultos com qualificação profissional e o ensino superior.

Não obstante, a matriz contemplou políticas e programas socioeducativos para a melhoria do desempenho educacional, a formação cidadã, a promoção da saúde sexual e reprodutiva, o respeito à diversidade, os direitos humanos e da criança e do adolescente. Além disso, há ações para a capacitação de profissionais da educação, da rede de proteção integral, coordenadores e professores comunitários em temas relacionados aos diversos tipos de violência. São programas que envolvem outras instituições parceiras no compartilhamento de recursos e infraestrutura, cujas atividades são geralmente no contra turno escolar. Há também a qualificação profissional para jovens aprendizes em situação de vulnerabilidade social. Os programas são: 1) Programa Saúde na Escola – PSE; 2) Escola que Protege; 3) Pronatec Jovem Aprendiz; 4) Pronatec Turismo Social; 5) Programa Mais Educação.

d) Esportes:

As políticas na área de esporte tem por finalidade democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social. Portanto, a matriz elencou os seguintes políticas e programas: 1) Programa Segundo Tempo (PST); 2) Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC); 3) Programa Vida Saudável (VS); 4) Esporte na Escola (EE); e 5) Luta pela Cidadania. São implementadas em nível nacional mediante adesão das instituições estaduais e/ou municipais, envolvendo contrapartidas locais em recursos humanos, infraestrutura e monitorados por comitês de gestão.

e) Trabalho

A inclusão produtiva aliado à educação profissional torna-se importante oportunidades para adolescentes e jovens, especialmente para aqueles em situação de vulnerabilidade social, minimizando os riscos de exploração sexual e trabalho infantil desse público. Portanto, foram elencadas: 1) Aprendizagem Profissional; e 2) Projovem Trabalhador. São políticas nacionais, de caráter continuada, cujos recursos estão assegurados e envolvem parcerias com instituições de ensino, do setor privado e público.

f) Cultura

Equipamentos de cultura e lazer nas comunidades e as atividades no campo das artes nas escolas contribuem para prevenir a violência e promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras. Foram identificados os seguintes programas: 1) Programa Cultura Viva/ Pontos ou Pontões de Cultura; 2) Pontinhos de Cultura; 3) Mais Cultura nas Escolas; 4) Centros de Artes e Esportes Unificados – CEUS. São programas ofertados em nível nacional, desenvolvidos por meio de adesão de instituições estaduais e/ou municipais e contam com comitês de gestão.

g) Turismo

O programa “Turismo Sustentável e Infância” visa trabalhar a prevenção e o enfrentamento da exploração sexual de crianças e adolescentes em todos os níveis do turismo brasileiro, tendo como princípios o desenvolvimento sustentável, a responsabilidade social corporativa e os direitos da criança. O programa é desenvolvido de forma continuada, articulado por meio de Comitês integrados de Prevenção, Promoção e Defesa dos direitos da criança e do adolescente, envolvendo os atores governamentais, do setor corporativo, da sociedade civil organizada, nos níveis federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, assim como dos organismos internacionais,

h) Justiça

No sistema de justiça foram identificados programas que visam promover a saúde e fatores de proteção contra o abuso de álcool e outras drogas e a prevenção à violência contra adolescentes e jovens em situações de vulnerabilidade social; fortalecer as estruturas de segurança pública especializadas; a capacitação e formação de profissionais da segurança pública para atuarem nos programas estaduais do PROERD-Programa

Educacional de Resistência às Drogas; o acompanhamento e elaboração de percurso social formativo de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade; e projetos para promover o protagonismo dos adolescentes e jovens na produção e acesso a manifestações culturais e esportivas inseridas no contexto de seus territórios de vida. São os seguintes programas: 1) Projeto para eliminação das barreiras de Acesso à Justiça à Juventude Negra em Situação de Violência; 2) Programa de prevenção na escola - Jogo Elos; 3) Programa de prevenção na comunidade- Fortalecendo família; 4) Programa de prevenção na escola - #Tamo Junto; 5) Programa Viva Jovem; 6) Estruturação e Modernização de Delegacias Especializadas; 7) PROERD; 8) Mulheres da Paz & PROTEJO. São programas promovidos pelo Ministério da Justiça e Cidadania, cuja adesão se dá por meio de edital público e sua maioria de âmbito nacional.

i) Direitos Humanos

Os serviços e programas de execução de medidas específicas de promoção e proteção de direitos humanos têm caráter de atendimento inicial, integrado e emergencial, desenvolvendo ações que visem prevenir a ocorrência de ameaças e violações dos direitos humanos de crianças e adolescentes e atender às vítimas imediatamente após a ocorrência dessas ameaças e violações. Na matriz foram contemplados as seguintes políticas e programas: 1) Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM; 2) Programa de Ações integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual (PAIR); 3) Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); 4) projeto MAPEAR; 5) Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; e 5) Fortalecimento Conselhos Tutelares. São políticas e programas promovidos e coordenados pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, por meio da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, em nível nacional, cujos recursos estão assegurados no orçamento da União. A participação de instituições estaduais e/ou municipais se dá por meio de chamada pública, e sua execução poderá ser por meio de convênio ou termo de execução descentralizada de recurso. São políticas intersetoriais, envolvendo outros atores da política pública e são monitorados por meio de Comissões.

2) Dimensão Beneficiários:

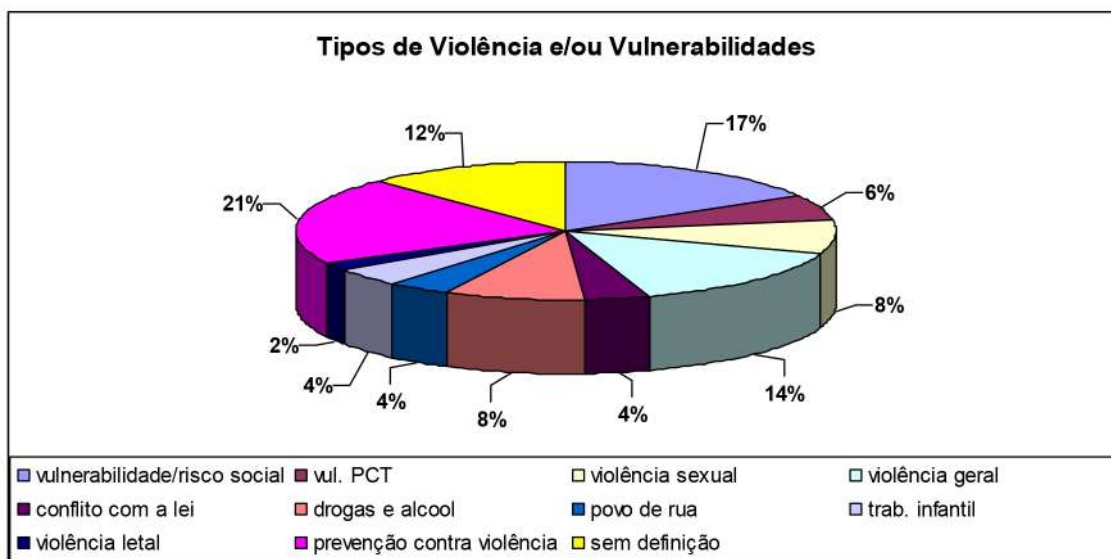
Procurou-se sistematizar informação sobre o público beneficiário, tipos de vulnerabilidades e/ou violações atendidas, faixa etária, quais as formas de acesso e eventuais condicionalidades para o usuário no âmbito de cada política ou programa.

Os levantamentos apontam que a maioria das políticas e programas define seu público como criança e adolescente de forma geral e para fins de classificação na matriz adotaram-se as faixas etárias estabelecidas no Estatuto de Criança e Adolescente (criança até 12 anos; adolescente de 12 a 18 anos). Observou-se ainda que 23 políticas ou programas preveem o atendimento a jovens acima de 18 anos e há poucas informações sobre as formas de acesso e eventuais condicionalidades, uma vez que não há dados públicos disponíveis sobre esses quesitos e poucos promotores de políticas e programas revisaram a matriz preliminar.

No que diz respeito às vulnerabilidades e/ou violações de direitos constatou-se que 17% das políticas e programas apresentam, de forma genérica, a prioridade no atendimento a crianças e adolescentes em situação vulnerabilidade/risco social e outros 21% trabalham na prevenção de violências. Importante destacar que algumas políticas não atuam diretamente com criança e adolescente, mas com os profissionais na perspectivas dos direitos humanos, por exemplo, os professores e os profissionais da segurança pública. Observou-se também que 14% de políticas e programas priorizam mais de um tipo de violência (física, psicológica, negligência, racial, religiosa etc). A violência sexual e o uso abusivo de álcool e drogas correspondem a 16% do total de políticas e programas (8% cada um).

A síntese das violências ou situações de vulnerabilidades identificadas é apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2. Tipos de Violência e/ou Vulnerabilidades



3. Arranjo Institucional:

A presente consultoria realizou levantamento sobre os arranjos institucionais, ou seja, foram sistematizadas informações sobre as políticas que atuam de forma intersetorial, quais as formas de colaboração e participação dos demais atores e o grau de participação no planejamento, monitoramento e avaliação. Análise mais detalhada sobre essa dimensão é apresentada na sessão 4. Arranjos Institucionais das Políticas e Programas.

4. Resultados:

A dimensão dos resultados teve por objetivo sistematizar a efetividade da política ou programa, incluindo dados sobre o total de pessoas atendidas/beneficiadas no período. Embora esse item tenha sido incluído por sugestão dos promotores das políticas e programas, por ocasião da reunião da Comissão Intersetorial para o Enfrentamento da Violência Sexual de Crianças e Adolescentes, ocorrida em 28 de setembro de 2016, poucos dados foram obtidos, que possibilitasse uma análise mais aprofundada. Apenas há os registros de 4.060.435 de beneficiários/atendimentos nas políticas e programas da área de esporte, e de 1.020 na área de direitos humanos.

3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS

Nas últimas décadas, a dinâmica da construção da política pública na sua formulação, implementação e controle passou pelos modelos não democráticos da relação entre o Estado e a sociedade, caracterizados pelo clientelismo e corporativismo, e chegou a modelos que preveem a descentralização, a colaboração federativa e a inclusão de novos atores e participação social, especialmente no campo social (MORECHI, 2016)

Estudos também mostram que a redefinição da política pública inclui também a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e o padrão uni organizacional centralizado que caracterizava o período anterior a Constituição de 1988. Constatou-se que tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil (Ibid, 2016)

Lotta e Vaz (2013) ressaltam que um processo de inovações em arranjos institucionais podem ser organizados em três grandes eixos de mudanças:

- *relações federativas, melhorando a forma de coordenação entre os entes federativos nas políticas públicas;*
- *intersectorialidade, na busca de políticas públicas que integrem diferentes setores voltando-se para tratamento de problemas ou focos específicos;*
- *inclusão de novos atores, seja da sociedade civil, sejam organizações não governamentais, na tomada de decisão e na execução das políticas públicas.*

Neste contexto, a presente consultoria analisou o arranjo institucional das políticas e programas de enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes, segundo três variáveis:

a) intersectorialidade

Atores coparticipantes da política/programa (instituições públicas e privadas);

b) Tipificação da colaboração

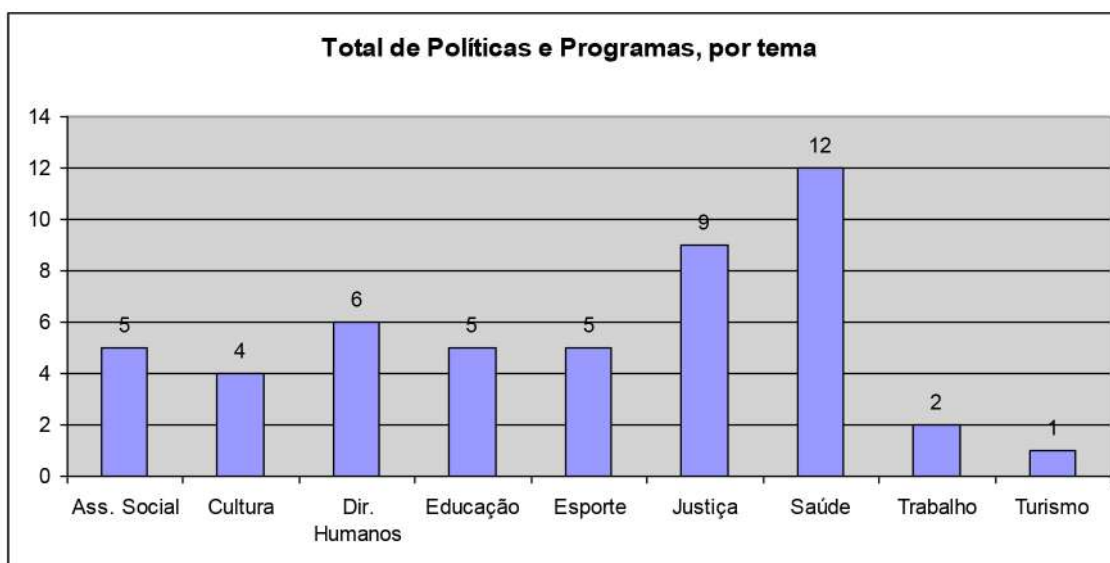
Tipo de contribuição dos atores participantes da política/programa (recursos humanos, financeiros, infra-estrutura etc);

c) Gestão

Como os atores coparticipantes atuam na gestão da política/programa (Comitês de planejamento, monitoramento e avaliação).

Como resultado do levantamento obteve-se a sistematização de 49 políticas e programas nas áreas de assistência social, cultura, direitos humanos, educação, esporte, justiça, saúde, trabalho e turismo. O gráfico 03 apresenta a distribuição em cada tema.

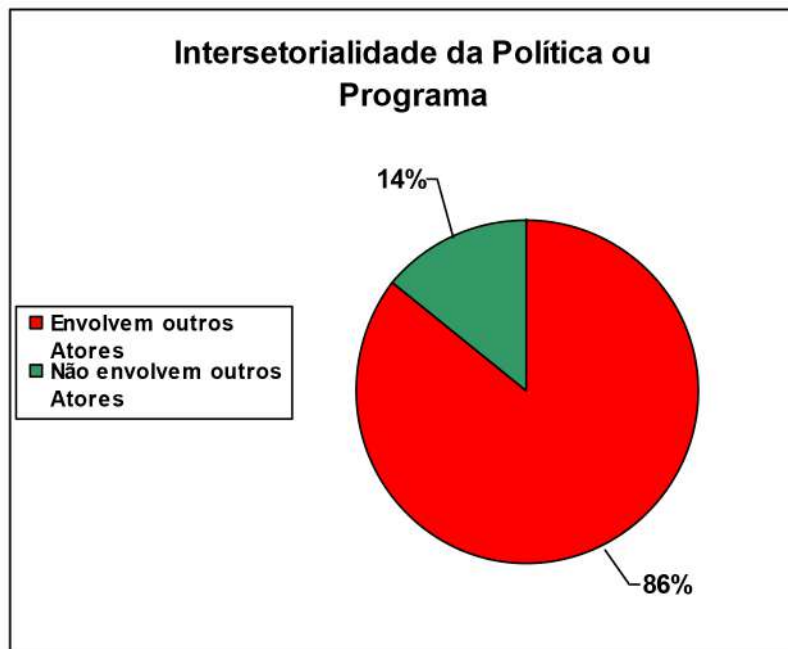
Gráfico 03. Total de Políticas e Programas, por Tema.



Da análise das políticas e programas foi possível identificar que 42 contam com a participação de outros atores na sua implementação no nível federal, estadual, municipal ou com a sociedade civil, representando 86% do total pesquisado (Gráfico 4).

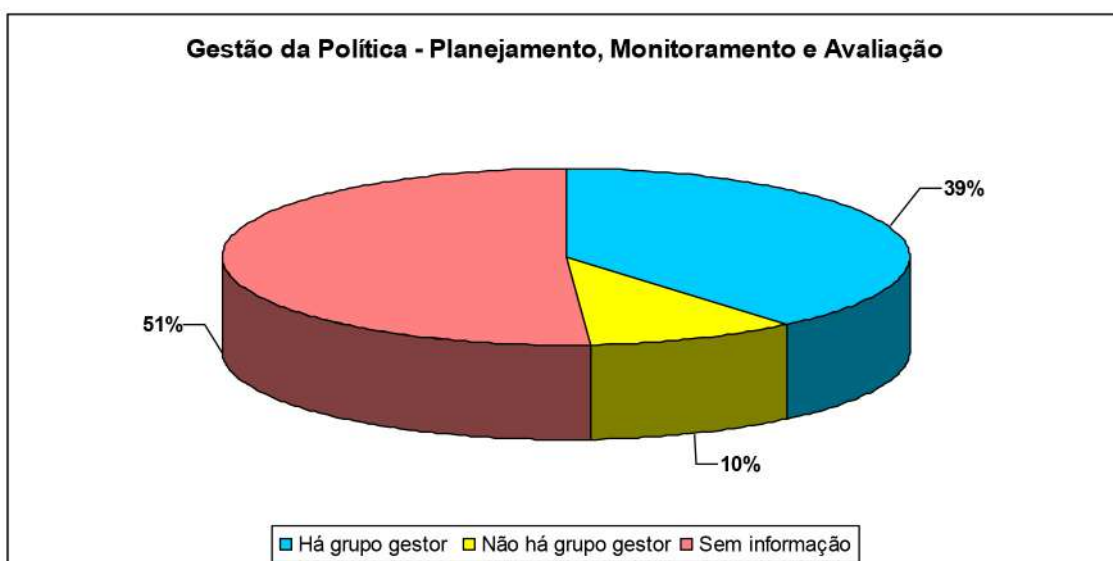
Isso reflete a predominância de arranjos que buscam a complementariedade e integração das ações, melhorando a forma de coordenação entre os entes federativos nas políticas públicas.

Gráfico 04. Intersetorialidade da Política ou Programa



Embora a maioria das políticas e programas envolvam a participação de outros atores na sua implementação, observou-se que poucos estão estruturados para um acompanhamento mais efetivo dos resultados e estabelecimento de estratégias. Apenas 39% preveem um grupo gestor (de planejamento, monitoramento ou avaliação). Outros 10% não possuem. Na maioria não foi possível identificar instância de gestão conjunta (51%). Gráfico 05.

Gráfico 05. Gestão da Política - Planejamento, Monitoramento e Avaliação



Observa-se que as relações entre os entes federativos seguem a lógica de coordenação, onde o Governo federal atua na regulação e repasse de recursos, cabendo aos governos estaduais e municipal e outros atores a sua implementação.

A participação direta dos atores se dá essencialmente na fase inicial da definição da política, no processo de formulação, mediante consulta pública, discussão em conselhos específicos, contribuindo, desta forma, para sua democratização e para aumentar a sua efetividade.

No que diz respeito à tipificação da colaboração, geralmente são estabelecidos arranjos para a complementariedade, por meio da disponibilização de recursos humanos, materiais, infraestrutura, assessoria e/ou formações específicas. A relação de parceria existe, porém, a maioria não chega a constituir um grupo de trabalho ou similar para acompanhamento e avaliações periódicas.

Perante a diversidade, desigualdades econômicas e a complexidade das demandas nos territórios, tornam-se difíceis arranjos institucionais únicos, sobretudo na área social. Não obstante, seria oportuno sempre aprimorar os modelos de provimento e gestão dos serviços públicos e aumentar a eficiência do uso dos recursos. Utilizar os espaços de Grupos de Trabalho para avaliação e monitoramento poderia ser um mecanismo muito promissor e poderia ser mais explorado pela instituição na gestão da política pública.

4. CONSIDERAÇÕES

O presente documento apresenta a sistematização de políticas e programas de atendimento a criança e adolescente no nível federal, elaborado com base no material consultado e disponibilizados nos *sites* e também nas informações fornecidas e revisadas pelos responsáveis institucionais dessas políticas e programas.

Como resultado do levantamento efetuado pela presente consultoria, a matriz contém 49 políticas e programas nas áreas de assistência social (10%), cultura (8%), direitos humanos (12%), educação (10%), esporte (10%), justiça (19%), saúde (25%), trabalho (4%) e turismo (2%).

Neste contexto observou-se que as vulnerabilidades e/ou violações de direitos priorizadas para atendimento, no âmbito das políticas e programas, são apresentadas de forma genérica ou global, ou seja, 17% do total informam que o atendimento de crianças e adolescentes será para aquelas em situação vulnerabilidade/risco social. Outros 14% priorizam mais de um tipo violência (física, psicológica, negligência, racial, religiosa etc) e especificamente a violência sexual representa 8% do total. Importante destacar que 21% das políticas e programas atuam na prevenção de violências.


Considerando as análises realizadas sobre aspectos da política e arranjos institucionais, a presente consultoria observou que a maioria (86%) das políticas e programas foi constituída por um modelo alicerçado nos princípios da descentralização, da colaboração federativa e da inclusão de novos atores.

Constatou-se que os arranjos institucionais são marcados pela complexidade em sua dimensão federativa, com distintos modelos de gestão, mas apresentando normalmente uma lógica de coordenação federativa aliada à adesão voluntária e o papel coordenador e indutor cabendo ao governo federal.

Além disso, apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre sociedade civil. Do total, 86% trabalham articuladas e contam com outros atores no desenvolvimento da política. Não obstante, constataram-se que muitos arranjos institucionais não contemplaram um instrumento mais eficaz de controle, monitoramento e avaliação participativa da política ou programa, por meio de Coordenações integradas, Comitês, Comissões etc. São apenas 39% que contemplam este mecanismo. Por outro lado, houve um número bem significativo que não disponibilizou informação a esse respeito, o que poderia alterar esse cenário.

Importante destacar que a matriz aqui apresentada não é conclusiva, uma vez que atores promotores das políticas não enviaram os dados complementares necessários para a finalização do trabalho da presente consultoria. A inclusão ou exclusão de alguma informação poderá alterar o contexto e as análises aqui apresentadas.

Por fim, destaca-se que a matriz aqui apresentada contribuirá significativamente para as reflexões futuras acerca da metodologia de atendimento a criança e adolescente a ser apresentada nos próximos documentos desta consultoria.



V. Arranjo Institucional para sustentar a metodologia de atendimento do público em situação de alta vulnerabilidade

1. METODOLOGIA DE ATENDIMENTO À CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL

1.1. Introdução

O processo de construção da metodologia de atendimento à criança e ao adolescente foi iniciado a partir da instituição do Grupo de Trabalho (GT) Atendimento (Portaria nº 749, de 19/12/2014-DOU Nº 249, 24/12/ 2014), no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos, com a finalidade de elaborar proposta de política pública do Poder Executivo Federal para crianças e adolescentes, fundamentada no Programa ViraVida do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria-SESI.

O programa ViraVida¹, iniciado em 2008, tem por finalidade atender adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, vítimas de abuso e exploração sexual, na faixa de 14 a 24 anos, mediante articulação de serviços socioassistenciais, educacionais e de inclusão profissional. O programa está alicerçado em 4 eixos: 1. Acesso a direitos básicos; 2. Educação; 3. Atenção Psicossocial; e 4. Inserção Socioproductiva.

Nessa perspectiva, considerou-se pertinente um aprofundamento da metodologia do programa ViraVida de forma a subsidiar a elaboração de política de atendimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social em âmbito nacional.

Com o objetivo de dinamizar o andamento dos trabalhos e conferir mais agilidade ao processo, foi contratado os serviços da presente consultoria, no âmbito da SEDH/MJC, para acompanhamento dos trabalhos, sistematização e desenho da política. A partir daí, foram realizadas reuniões com os diversos atores, coletadas informações, examinados documentos e apresentadas proposições para serem discutidas pelo grupo.

1 Vide Produto 2 – A análise do programa consta do Documento técnico contendo os desafios pertinentes à elaboração e à implementação de metodologia de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade - Projeto BRA/13/017 - Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Fortalecida.

A primeira etapa do trabalho foi sistematizada no documento técnico contendo a contextualização sobre o fenômeno da violência contra crianças e adolescentes e, em especial, da violência sexual e de públicos específicos: comunidades tradicionais, recortes de gênero e raça, e populações vulneráveis em regiões de fronteira, rodovias federais e contextos de megaeventos, grandes obras e empreendimentos.

Em continuidade, uma análise sobre os desafios pertinentes à elaboração e à implementação de metodologia de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade, com a elaboração de uma matriz preliminar de atendimento, encaminhamento e acompanhamento, ou seja, um esboço dos fluxos de atendimento para a efetivação de um trabalho integrado quanto aos encaminhamentos a serem tomados, no sentido da superação da situação de violação ou vulnerabilidade.

Em novembro de 2015, essa Matriz preliminar foi apresentada aos membros da Comissão Intersetorial de Enfrentamento a Violência Sexual de Criança e Adolescente e ao GT Atendimento – cujos membros igualmente integram a Comissão. Trazia a discussão para determinados contextos de vulnerabilidade social de crianças e adolescentes, quais sejam: estar em situação de exploração sexual; ter sofrido abuso ou outras formas de violência sexual (com eminência de exploração sexual); ter sofrido violência física; ter sofrido violência psicológica; ter sofrido situações de abandono (negligência); estar em situação de vulnerabilidade socioeconômica, capaz de impelir o jovem à situação de prostituição; estar em situação de uso/abuso de álcool e drogas; estar em cumprimento de medidas socioeducativas; e não apresentar escolaridade compatível com a faixa etária ou estar fora da escola.

Nesse sentido, o desafio consistia na definição do público beneficiário, faixas etárias e situações de alta vulnerabilidade a serem atendidas pela rede de proteção e os encaminhamentos possíveis para inserção educacional, para o mercado de trabalho, assistência psicossocial, atendimento no campo da saúde, projetos de cultura, esporte e lazer, entre outros.

A definição do público a ser atendido foi apontada pelos atores da rede de atendimento como o principal elemento para contextualizar as dimensões da política e os desafios correspondentes.

A presente consultoria adotou, em conjunto com a SEDH/MJC, a dinâmica de trabalhos em grupos, conhecida metodologia do “word café”, visando ampliação dos debates sobre tais situações de vulnerabilidade, de forma participativa e colaborativa entre os atores envolvidos no processo, por meio de oficinas técnicas.

A oficina foi realizada no dia 02 de dezembro de 2015 e concentrou-se nas faixas etárias de 0 a 11 anos e de 12 a 17 anos, cujos resultados possibilitaram a elaboração de uma matriz preliminar das violações, ordenada e classificada a partir dos direitos estabelecidos na Convenção dos Direitos da Criança-CDC e no Estatuto da Criança e Adolescente-ECA. Embora os dados não tenham sido finalísticos, uma vez que não foi possível dar seguimento aos debates para validação de dados no âmbito da Comissão Intersetorial, obteve-se um rol dos direitos e tipos de violações ou o não atendimento deles, o que, por sua vez, auxiliou no levantamento de políticas, programas, ações e serviços disponíveis para o atendimento dessas situações.

A partir desses subsídios, a presente consultoria preparou uma proposta de metodologia de atendimento à criança e ao adolescente com base nos estudos realizados e que servirá de referência para debates futuros a serem conduzidos pela Secretaria Especial de Direitos Humanos-SEDH e pelos promotores das políticas públicas no âmbito da Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

1.2. Contexto Legal

Importante destacar que na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), a política de atendimento envolve as seguintes linhas de ação (art. 87), a saber:

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

Por outro lado, hoje o Sistema de Garantias de Direitos não precisa aguardar a ocorrência de uma violação de direitos para que possa atuar. Para isso, o artigo 70 do ECA estabelece que “é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”. O ECA separa um Título específico à *prevenção* (Livro I, Título III, Arts. 70 a 85) que visa garantir a proteção integral através da implementação de *políticas públicas*. Aliado a isso, o art. 4º do ECA destaca a primazia e o enfoque prioritário no atendimento das demandas da criança e do adolescente:

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

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

Portanto, as políticas sociais básicas estão direcionadas para a efetivação direta e imediata dos direitos fundamentais, previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 227. São políticas que compõem o Sistema de Proteção Social Brasileiro: educação, saúde, trabalho, assistência social, previdência social, justiça, agricultura, saneamento, habitação popular e meio ambiente (MORESCHI, 2016).

A partir do ECA foram estabelecidas a municipalização do atendimento, a criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a mobilização e participação da sociedade civil, a descentralização, a criação de fundos vinculados aos conselhos e a integração operacional dos órgãos do sistema de garantias de direitos. Desta forma, a política de atendimento requer a integração de uma rede de organizações de atendimento, governamentais e não-governamentais, que colaborem para a produção de diagnóstico, controle, monitoramento e avaliação, com vistas a uma melhoria qualitativa dos serviços prestados.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente / CONANDA²,

² CONANDA é um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo e composição paritária, previsto no artigo 88 da lei no 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Integra

por meio da Resolução 113, de 19 de abril de 2006, define que a promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes se operacionalize através da política de atendimento de forma ampliada, estratégica e de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infraestrutura, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes (capítulo V, art. 14). Essa política deverá respeitar os seguintes princípios fundamentais:

“promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações” (artigo 2º, Resolução nº 113/2006 do Conanda).

Portanto, a política de atendimento implica:

- I - na satisfação das necessidades básicas de crianças e adolescentes pelas políticas públicas, como garantia de direitos humanos e ao mesmo tempo como um dever do Estado, da família e da sociedade;*
- II - na participação da população, através suas organizações representativas, na formulação e no controle das políticas públicas;*
- III - na descentralização política e administrativa, cabendo a coordenação das políticas e edição das normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dessas políticas e dos respectivos programas às esferas estadual, Distrital e municipal, bem como às entidades sociais; e*
- IV - no controle social e institucional (interno e externo) da sua implementação e operacionalização (Art. 14 § 2º Resolução nº 113/2006).*

Nesse sentido, a política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através de três tipos de programas, serviços e ações públicas (art. 15 – Resolução nº 113/2006):

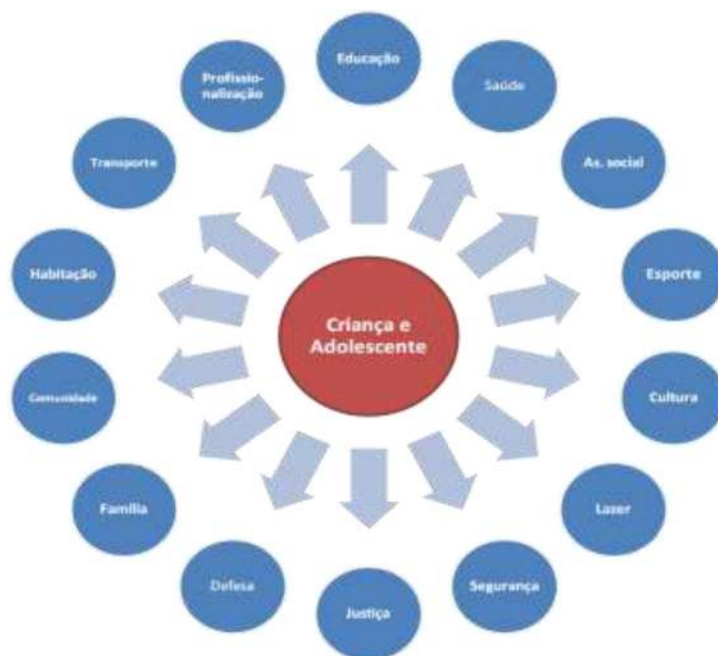
a estrutura básica da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania (SEDH/MJC). O Conanda é integrado por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não-governamentais que possuem atuação em âmbito nacional e atuação na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. O Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004-Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do CONANDA.

I - Serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes

II - Serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos

III - Serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas.

Resumindo, o atendimento aos direitos da criança e do adolescente dar-se-á por meio de um conjunto articulado de ações governamentais, não governamentais, da União, Estados e Municípios (Lei 8069/90, art. 86), a partir das demandas e necessidades da criança e do adolescente, conforme demonstra a figura abaixo.



1.3. A Metodologia de Atendimento

Como já vimos anteriormente, a política de atendimento deverá preservar o princípio de “promover, defender, proteger e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais...” de todas as crianças e adolescentes, tanto aquelas que tiveram direitos violados ou aquelas que se encontram em alta vulnerabilidade social.

Nesse sentido, é preciso um olhar para as causas que contribuem para intensificar o fenômeno da violência urbana e rural, dentre elas, a pobreza, a desigualdade social, a dificuldade de acesso à justiça, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer e

outras políticas sociais básicas, colocando as crianças e adolescentes em situação de risco e vulneráveis a qualquer tipo de violência.

Crianças e adolescentes são vítimas da violência estrutural, social, interpessoal, institucional, de gênero e raça, sexual, etc, especialmente pela condição de desenvolvimento³. Esse grupo de violências está enraizado na sociedade e envolve aspectos históricos, políticos, sociais, econômicos e culturais. São violências estruturais e difíceis de serem evitadas, portanto, colocam os sujeitos em situação de vulnerabilidade e risco social e mais suscetíveis a outras violências (MORESCHI, 2016).

As violências sofridas pelos indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade e exclusão social (ruptura familiar, discriminação ou marginalização por questões de gênero, precarização do trabalho, baixa escolaridade etc.) trazem resultados danosos ao indivíduo (físicos, psicológicos, sociais) que interferem no seu desenvolvimento e nos processos de significação e ressignificação dos valores sociais. Os impactos ou consequências para as crianças e adolescentes incluem: uso abusivo de álcool e drogas, conflitos com a lei, evasão escolar, déficit de aprendizagem, problemas psicossociais, depressão, suicídio, gravidez precoce, baixa autoestima, autoagressão, bulimia, anorexia, isolamento, comportamento agressivo, etc. (Ibid, 2016).

Nesse sentido, o desafio da política de atendimento é exatamente dar resposta às situações de violência e de vulnerabilidade social, com a construção de fluxos de atendimento que integre, em rede, as políticas e serviços intersetoriais nos territórios.

Ações isoladas, geralmente, não são suficientes na prevenção da violência, na responsabilização do agressor e nem no atendimento da criança ou adolescente e sua família. É necessária a articulação em rede dos serviços existentes para o atendimento à criança e ao adolescente. Nesse sentido, serviços especializados, continuados e articulados devem ser ofertados para crianças, adolescentes e famílias em todos os territórios.

A partir de estudos elaborados pela presente consultoria e da normativa dos direitos da criança e do adolescente em vigor, será apresentada em seguida proposta de fluxo de atendimento às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

³ Vide as diversas formas de violência em produto 01 – documento técnico contendo a contextualização sobre o fenômeno da violência contra crianças e adolescentes e, em especial, da violência sexual e de públicos específicos definidos pela CGVSCA (comunidades tradicionais, recortes de gênero e raça, populações vulneráveis, etc) - Projeto BRA/13/017 - Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Fortalecida.

Para tanto, algumas questões devem ser consideradas na construção de proposta de fluxo, tendo em vista se tratar de processo complexo de definição de instâncias e de organização de caminhos a serem seguidos no atendimento às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

a) Multiplicidade das portas de entrada:

Os espaços de identificação e notificação das situações de violências e dos contextos de vulnerabilidade social de crianças e adolescentes são múltiplos e o desafio consiste na ação coordenada e o mais adequado encaminhamento para maior a proteção de direitos e as chances de inclusão social.

Nesse sentido, podem figurar como portas de entrada equipamentos e serviços de saúde, educação, assistência social, segurança pública e demais políticas públicas, o Conselho Tutelar, os serviços de denúncias, as organizações da sociedade civil, instâncias privadas e a sociedade em geral.

b) Fluxo de informação:

Tendo em vista a multiplicidade de portas de entrada e a necessidade de envolvimento de vários equipamentos e serviços no fluxo de atendimento, torna-se necessário o diálogo entre os mesmos, a fim de possibilitar os encaminhamentos adequados para cada caso entre as diversas instituições que compõem a rede de proteção. Na hipótese de um equipamento social perceber que faltou comunicação a algum órgão competente para o caso específico, essa deve ser realizada de imediato, corrigindo o fluxo do atendimento.

A comunicação entre os atores não quer dizer que não tenham que guardar sigilo dos casos, conforme as normativas específicas de cada instituição, mas tão

somente, tem por finalidade favorecer um mínimo de informações para o atendimento a que fazem jus crianças, adolescentes e suas famílias.

É necessário o comprometimento entre os agentes da rede de proteção e atendimento para a manutenção de um fluxo mínimo (relatório eletrônico, por exemplo) que concentre as informações sobre o caso, evitando-se, inclusive a revitimização da criança ou do adolescente que sofreu a violência.

c) Primeiro atendimento e Escuta Qualificada:

Como já mencionado, o atendimento à criança e ao adolescente envolve múltiplas portas de entrada, portanto, é necessária atenção especial aos casos de violência a fim de evitar a revitimização.

Recomenda-se aos agentes da rede de atendimento – da saúde, do conselho tutelar, da assistência social, da educação, do sistema de justiça etc – o cumprimento dos “Parâmetros de Escuta de Crianças e Adolescentes em Situação de Violência”, elaborado no âmbito da Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, colegiado vinculado à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente /SEDH/MJC.

d) Atuação em rede:

A literatura aponta que o trabalho em rede é o mais indicado para o atendimento à criança e ao adolescente, tendo em vista que proporciona ações interdisciplinares e intersetoriais o que facilita uma abordagem holística do fenômeno da violência na vida das crianças e adolescentes. Além disso, potencializa a ação de cada uma das instituições melhorando os fluxos entre os diversos atores e ampliam a oferta de programas e serviços e as oportunidades para proteção e inclusão social dos beneficiários.

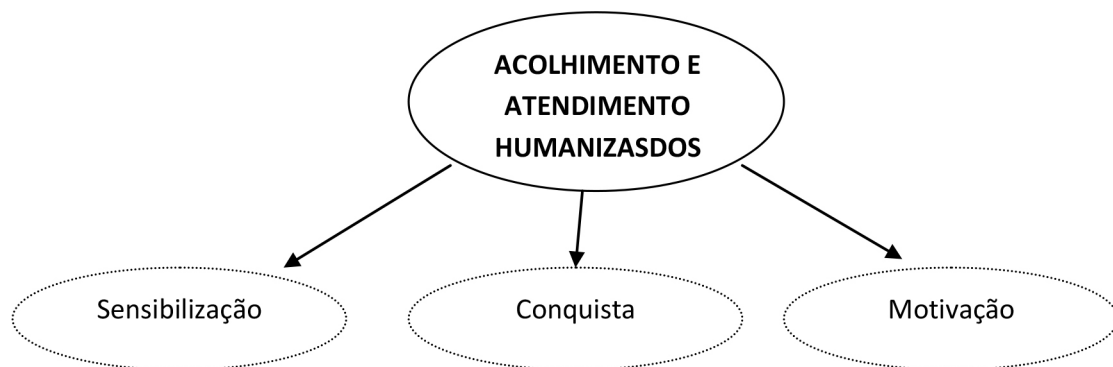
A análise da experiência do Programa ViraVida ressaltou ainda mais as vantagens para a essa atuação integrada da rede de proteção, uma vez que potencializa o atendimento e o encaminhamento das demandas de crianças e adolescentes beneficiários do programa, na perspectiva da atenção integral (MORESCHI, 2016).

Portanto, propõe-se a estruturação de uma rede de atores locais para a implementação da metodologia, aliada a uma gestão compartilhada e estruturada a partir das alianças estratégicas entre os atores sociais e públicos.

f) Qualificação de Profissionais

A maioria das instituições que integram a rede de atendimento possuem suas políticas de formação, tais como a Política Nacional de Humanização do Sistema Nacional de Saúde e a Política Nacional de Capacitação para o Sistema Único de Assistência Social. Por outro lado, ao considerar a escassez de pessoal, qualificado ou não, nos territórios, assim como, a rotatividade de profissionais, algumas fragilidades e descontinuidade do

atendimento pela rede local ficam presentes, conforme observado em municipalidades onde o ViraVida foi implementado (MORESCHI, 2016). Não obstante, o diferencial na metodologia aqui apresentada está em colocar ações de acolhimento e atendimento humanizados nos processos de trabalho da rede de atendimento, pois é uma ação que deve ocorrer em todos os equipamentos. Isso certamente permitirá a construção de uma relação de confiança mútua, possibilitando o acesso e a permanência da criança e adolescente junto aos serviços, equipamentos e programas da rede (Figura 1).



Colocar em ação o acolhimento, como diretriz institucional e operacional, requer uma nova atitude de mudança no fazer o atendimento, pois, desse modo, o diferenciaremos de triagem, de cadastro, pois ele não se constitui como uma etapa do processo, mas como ação que deve ocorrer em todos os locais e momentos do atendimento, de modo a estabelecer interação humanizada, cidadã e solidária com usuários, familiares e comunidade (MORESCHI, 2016).

g) Portfólio de Serviços, Equipamentos e Programas

Com a finalidade de manter um fluxo de atendimento à criança e ao adolescente, que efetivamente retire da situação de violência e/ou vulnerabilidade social, é fundamental o encaminhamento para os serviços e equipamentos em conformidade com cada caso, com vistas a sua proteção e inclusão social.

Para tanto, faz-se necessário organizar e sistematizar todas as informações sobre os serviços, equipamentos, políticas e programas existentes no território, por exemplo, um portfólio, contendo também a indicação dos responsáveis, a fim de facilitar os encaminhamentos e articulações pertinentes.

A matriz de serviços, políticas e programas de atendimento à criança e ao adolescente no âmbito federal poderá ser o parâmetro para a elaboração

desse portfólio nas outras esferas.

Além de um portfólio sempre atualizado, a comunicação institucional deverá ser fluída e sistemática entre os atores com o propósito de manter um atendimento integrado, complementar e intersetorial.

h) Fluxo de Acolhimento, Atendimento e Encaminhamentos

A presente consultoria concentrará no detalhamento do fluxo de atendimento a crianças e adolescentes a partir do processo de notificação na porta de entrada, na perspectiva da inclusão social para disponibilizar os equipamentos, os

serviços e programas ofertados pela rede de atendimento, conforme descrito a seguir:

- **Portas de entrada:** demanda chega a partir de notificação feita pela família (pais ou responsável, parentes); pela criança ou adolescente; vizinhos, amigos, professores, profissionais da saúde, educação e assistência que ao perceber a violência sofrida ou situação de vulnerabilidade ou risco social procura atendimento (Conselho Tutelar, escola, órgãos da saúde ou assistência social, disque denúncia, organização da sociedade civil, etc.), que deve assegurar a imediata notificação ao Conselho Tutelar.
- **Conselho Tutelar:** toma conhecimento do caso de violência ou vulnerabilidade social de criança e adolescente pelos atores ou mesmo como porta de entrada. Demanda serviços de atendimento para a criança ou adolescente e sua família nos serviços e equipamentos de saúde, assistência social e educação, monitorando o caso. Em casos de violência, o Conselho Tutelar faz a notificação e encaminha para Delegacia Especializada da Criança e Adolescente; Exames junto ao IML; escuta especializada etc. O acompanhamento da criança e adolescente e suas famílias é feito por meio de visitas domiciliares, assim como, pelos relatórios fornecidos pelos demais atores da rede de atendimento.
- **Segurança Pública:** toma conhecimento do caso pelos atores ou como porta de entrada. Registra o caso e abre procedimento investigatório, mantém interlocução com o Conselho Tutelar e serviços de saúde, assistência social etc (proteção da criança e adolescente e sua família). Instituições: Política Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militares, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal e Polícia Federal.
- **Sistema de justiça:** atua no sentido da responsabilização dos autores da violência ou cuja ação ou omissão foi responsável pela situação de vulnerabilidade. Instituições: Poder Judiciário (Varas da Infância e da

Juventude; Varas Criminais); Ministério Público, Defensorias Públicas; Promotorias da Infância e Juventude; Centros de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude; Núcleos Especializados de Defensores Públicos.

- **Serviços da assistência social**⁴: recebe a demanda encaminhada pelos atores ou como porta de entrada. Realiza procedimentos conforme a situação e a demanda da criança e do adolescente (Entrevista, diagnóstico, construção de valores, resgate da autoestima, autovalorização, plano de aceitação, etc). Os encaminhamentos poderão ser para os seguintes serviços: a) Serviços de Proteção Social Básica: serviços para populações em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio do Centro de Referência de Assistência Social (Cras); e b) Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade: oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, por meio do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). Mantem interlocução com o Conselho Tutelar e com os serviços de segurança pública, saúde e educação e etc, visando a proteção e inclusão social conforme a demanda da criança e do adolescente.
- **Serviços de saúde**: recebe a demanda encaminhada pelos atores ou como porta de entrada, notifica os de casos de violência à segurança pública e ao Conselho Tutelar. Promove processos terapêuticos e realiza atividades psicoeducativas com a criança/adolescente. Contribui com o enfrentamento da violência com programas especiais. No SUS destacam-se os seguintes serviços, equipamentos e programas: Programa Saúde na Família (PSF); Postos de Saúde; Unidades de Pronto Atendimento ou Pronto-Socorro; Hospitais; Centros de Atenção Psicossocial (CAPS); Farmácia Popular; Academia da Saúde; Política Nacional de Alimentação e Nutrição; e Bancos de Leite Humano. Mantem interlocução com o Conselho Tutelar e com os serviços de assistência social, educação etc. para a proteção da criança e adolescente.
- **Educação**: recebe a demanda encaminhada pelos atores ou como porta de entrada, ocasião em que notifica os órgãos de segurança pública e Conselho Tutelar. Acompanha a criança e o adolescente em situação de violência ou vulnerabilidade, mobiliza os alunos, docentes e a comunidade para atividades de promoção de direitos humanos e cultura da paz. Articula serviços para a inclusão educacional, de acordo com o itinerário formativo. O Sistema educacional compõe-se da Educação Básica (Infantil,

4 A Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009 (DOU 29/11/2009), contem a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

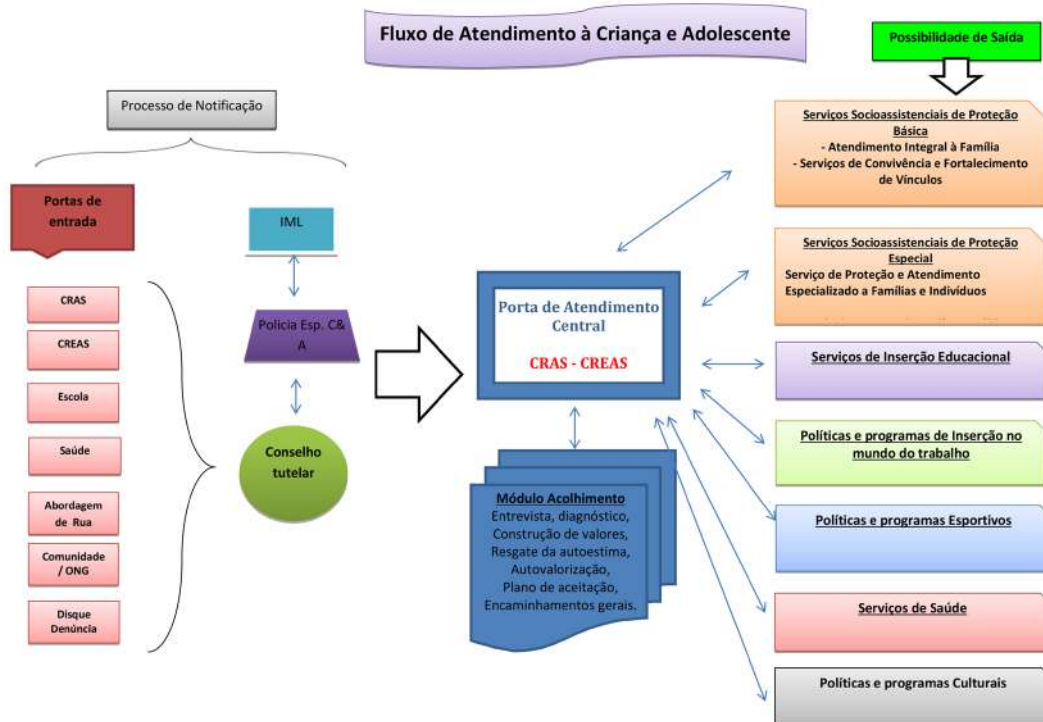
Fundamental e Médio) e Superior. A educação infantil abrange creches e pré-escolas (crianças de 0 a 6 anos), o ensino fundamental vai da 1ª à 9ª série, e o ensino médio vai do 1º ao 3º ano. Há também a Educação Profissional e Tecnológica, nas modalidades de formação inicial e continuada, nível médio e superior (tecnólogos). Há também os programas de alfabetização, a educação de jovens e adultos com qualificação profissional, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) voltado para o público do Brasil sem Miséria; Pronatec Mulheres Mil; Pronatec Turismo. Mantém interlocução com o Conselho Tutelar e com os serviços de segurança pública, saúde e assistência social etc visando a proteção e inclusão educacional da criança e adolescente.

- **Inclusão produtiva:** recebe a demanda encaminhada pelos atores. Promove ações de inclusão socioprodutiva para adolescentes e famílias em vulnerabilidade social, oferecendo-lhes oportunidades para a superação de tais situações, resgate de seus direitos e alcance da autonomia (por exemplo, Jovem Aprendiz; Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS; Pronatec Brasil sem Miséria; Pronatec Mulheres Mil; O Programa BPC (Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social) Trabalho; Aprendizagem Profissional⁵; Ações integradas de economia popular e solidária etc). Mantém interlocução com o Conselho Tutelar e com os serviços de educação, assistência social etc visando a proteção e inclusão social da criança e adolescente e sua família.
- **Esporte:** recebe a demanda encaminhada pelos atores. Promoção de ações para a inserção do esporte nas escolas e espaços de convivência comunitária, na perspectiva da formação cidadã e inclusão social de famílias em vulnerabilidade social. Os Programas são: Esporte na Escola (EE); Programa Segundo Tempo (PST); Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC); Luta pela Cidadania; Programa Vida Saudável (VS). Mantém interlocução com o Conselho Tutelar e com os serviços de educação, assistência social segurança pública etc visando a proteção e inclusão social da criança e adolescente.
- **Cultura:** recebe a demanda encaminhada pelos atores. Promoção de ações culturais nas escolas e espaços de convivência comunitária, na perspectiva da formação cidadã e inclusão social de famílias em vulnerabilidade social. Os Programas são: Mais Cultura nas Escolas; Centros de Artes e Esportes

⁵ Considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor. É o instituto destinado à formação técnico-profissional metódica de adolescentes e jovens, desenvolvida por meio de atividades teóricas e práticas e que são organizadas em tarefas de complexidade progressiva. Tais atividades são implementadas por meio de um contrato de aprendizagem, com base em programas organizados e desenvolvidos sob a orientação e responsabilidade de entidades habilitadas. (Lei nº. 8.069/90 Art. 62 e CLT Art. 428)

Unificados – CEUs; Programa Cultura Viva/ Pontos ou Pontões de Cultura; Pontinhos de Cultura. Mantém interlocução com o Conselho Tutelar e com os serviços de educação, assistência social, segurança pública etc visando a proteção e inclusão social da criança e adolescente.

A seguir a demonstração do Fluxo de atendimento à criança e ao adolescente em situação de alta vulnerabilidade social.



A metodologia de atendimento requer especificidades de acordo com o tipo de violência sofrida pela criança ou adolescente, assim como pelo contexto em que ocorreu. Para além das situações de violência, há que se considerar a situação de vulnerabilidade social, a faixa etária da criança ou do adolescente, o contexto familiar, comunitário, territorial, oferta de políticas etc. Portanto, não é possível obter um fluxo único de atendimento. Há que se considerar as múltiplas portas de entrada, um eixo central de atendimento com possibilidades de ramificações específicas de encaminhamentos, conforme o caso.

Para ilustrar, apresentaremos a seguir uma situação de vítima de trabalho infantil e outra situação de violência sexual.

a) Situação hipotética de Atendimento a uma criança vítima de trabalho infantil

Contexto:

Esta é uma história fictícia para ilustrar o fluxo de atendimento de uma criança com de 11 anos de idade e vítima de trabalho infantil.

Luana é uma criança que mora com os pais na comunidade de Pavãozinho, na cidade do Rio de Janeiro. Ela tem 11 anos e é a filha mais velha de um casal com outros 3 filhos, com respectivamente 6, 5 e 4 anos de idade.

Nasceu em Feira de Santana, na Bahia, e mudou-se para o Rio de Janeiro com apenas 8 anos, tendo em vista que a família passava muitas dificuldades em sua terra natal para sua sobrevivência e resolveu buscar vida melhor.

No Rio de Janeiro começou a ajudar os pais a vender artesanato na orla da praia de Copacabana. O artesanato era feito pela mãe, em casa, enquanto cuidava dos filhos menores que não frequentam escola ou creche.

Em função da sua atividade de vender artesanato, Luana interrompeu seus estudos antes de concluir o ensino fundamental.

O contato com turistas fez Luana vislumbrar uma vida melhor e alimentar desejos de ter roupas bonitas, celular de última geração, um carro bonito etc. Algumas vezes faz ingestão de bebida alcoólica.

Comentava com os pais que gostaria de voltar a estudar e ser estilista de moda e ter uma vida melhor. Mas a precária situação econômica da família reforçava a necessidade de Luana continuar ajudando a mãe com a venda de artesanato

Vizinhos fizeram a denúncia ao Conselho Tutelar e Luana e seus pais foram encaminhados para a rede de atendimento.

Pontos para análise do caso:

- Origem: Bahia
- Idade 11 anos (criança)
- Residência: Comunidade Pavãozinho
- População do Município do Rio de Janeiro: no Censo 2010 a população de Rio de Janeiro totalizava 6.320.446 habitantes, sendo 2.959.817 masculina e 3.360.629 a população feminina.

- Serviços e Equipamentos na cidade do Rio de Janeiro⁶:
 - 10 Centros de Desenvolvimento Social;
 - 47 Centros de Referência e Assistência Social (CRAS);
 - 17 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS);
 - 10 Centros de População de Rua
 - 1468 creches e escolas
 - 13 Clube Escolar
 - 12 Núcleos de Arte
 - 257 Estabelecimentos de Saúde SUS

- Conselhos Gestores: Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Municipal de Assistência; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

- Situação de vulnerabilidade ou violação identificada:
 - Trabalho infantil, na modalidade de trabalho urbano informal.
 - Evasão escolar

- Contexto que levou ao envolvimento com trabalho infantil: dificuldades socioeconômicas da família.

- Necessidade econômica é apontada para a permanência no trabalho infantil.

⁶ Dados extraídos do site da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro: <http://prefeitura.rio/web/sme/>

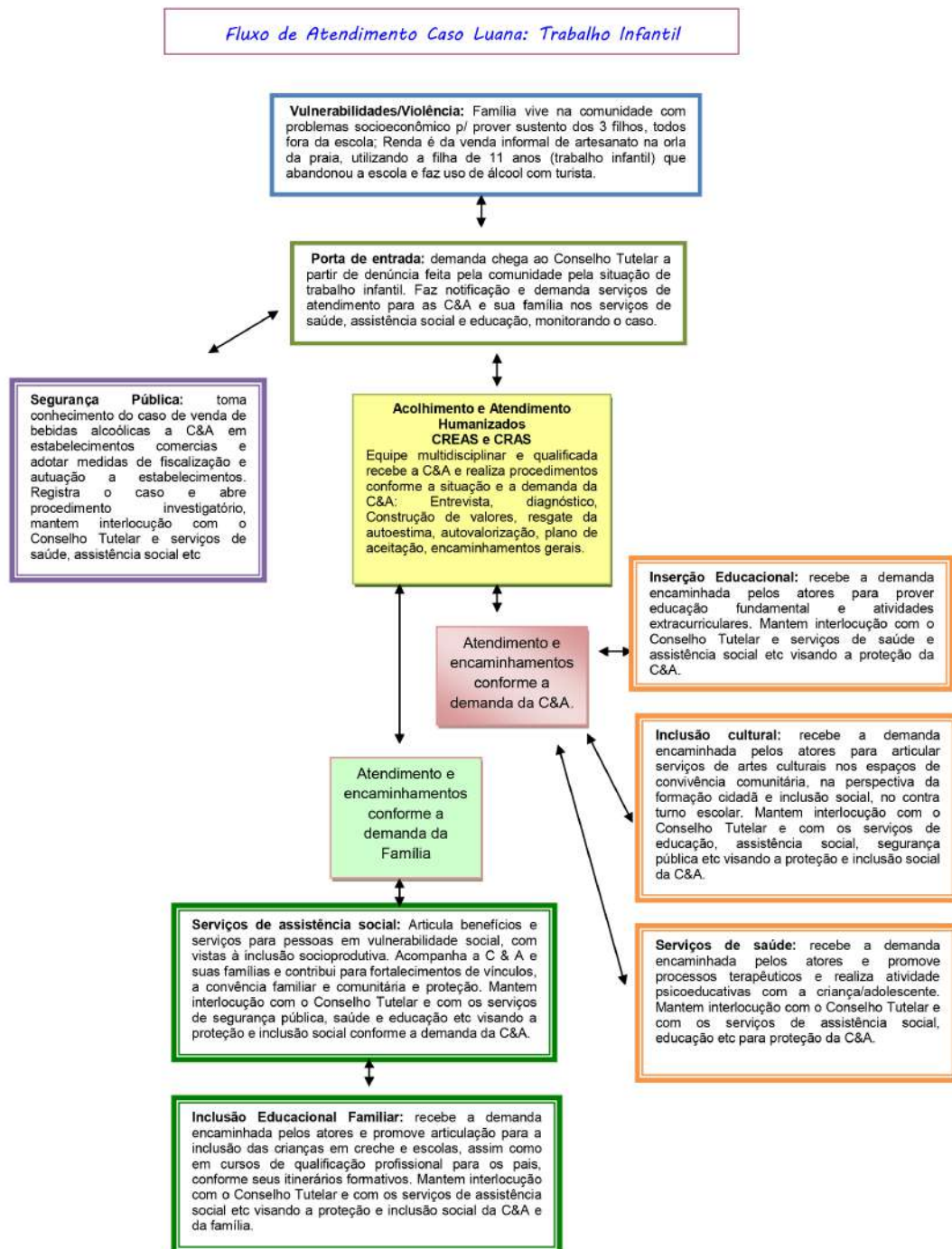
A Síntese do Atendimento, com suas Portas de Entrada e Saída é apresentado a seguir:

Síntese do atendimento: caso Luana

Vulnerabilidades ou Violações Identificadas		Portas de Entrada	Portas de Saída
Luana	Trabalho infantil, na modalidade de trabalho urbano informal. Evasão escolar	<p>Conselho Tutelar - toma conhecimento do caso de violência por exploração de trabalho infantil, através de denúncia de vizinhos da família de Luana. Notifica a situação de violência e demanda serviços de atendimento para Luana e sua família nos equipamentos de saúde, assistência social e educação, monitorando o caso.</p>	<p>Inserção Educacional Inclusão de Luana educação fundamental. Como Luana tem sonhos de ser estilista de moda poderão ser articuladas atividades extracurriculares ou de contra turno para atividades artísticas e culturais, elementos de motivação e permanência da criança na escola. Isso ajuda na construção do seu itinerário formativo e a inclusão socioeducacional.</p> <p>Inserção Cultural Inclusão de Luana nas atividades culturais desenvolvidas no Centro de Artes e Esportes Unificados – CEUs, no contra turno escolar, contribuindo para sua formação cidadã, o desenvolvimento de habilidades artísticas para seus projetos de vida e a convivência comunitária.</p>
		<p>Segurança Pública: Apesar de ser crime a venda ou fornecimento gratuito de álcool e outras substâncias a crianças e adolescentes (art. 243 do ECA e Lei 13.106/2015), Luana fez uso de álcool em estabelecimentos comerciais, portanto, a equipe deverá notificar à segurança pública para que medidas de fiscalização e autuação a estabelecimentos comerciais sejam intensificadas.</p>	
		<p>Serviços de saúde: recebe a demanda encaminhada pelo Conselho Tutelar notifica o caso de trabalho infantil. Faz o atendimento e define encaminhamentos nos serviços, conforme a demanda. Como Luana fez ingestão de álcool em algumas ocasiões deverá ser atendida no Centro de Atenção Psicossocial (CAPS).</p>	
		<p>Assistência social 1: CREAS recebe a demanda encaminhada pelo Conselho Tutelar e notifica o caso de trabalho infantil. Realiza procedimentos conforme a situação e a demanda da criança. Define os seguintes encaminhamentos: Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade: oferta serviços especializados e continuados a famílias em situação de ameaça ou violação de direitos. Mantém interlocução com o Conselho Tutelar, CRAS e com os serviços de saúde e educação e etc, visando a proteção e inclusão social conforme a demanda da criança.</p>	

Vulnerabilidades ou Violações Identificadas		Portas de Entrada	Portas de Saída
Família	vulnerabilidade socioeconômica crianças fora da escola	<p>Assistência social 2: CRAS recebe a demanda encaminhada pelo Conselho Tutelar. Realiza procedimentos conforme a situação e a demanda da criança e sua família. Define os seguintes encaminhamentos: serviços de Proteção Social Básica: serviços para populações em situação de vulnerabilidade e risco social (por exemplo a inserção da família em programas e benefícios sociais- Bolsa Família). Mantem interlocução com o Conselho Tutelar, CREAS e com os serviços de saúde e educação e etc, visando a proteção e inclusão social familiar.</p>	<p>Fortalecimento Vínculos Familiares – CRAS passa a fazer o acompanhamento da família.</p> <p>Inclusão Educacional da Família Inclusão da criança na educação (creche e educação infantil) assegurando, assim, o desenvolvimento a que fazem jus. Os pais serão inseridos nos cursos de qualificação profissional dos programas de inclusão produtiva da rede de atendimento PRONATEC e ACESSUAS. Com a profissionalização, ambos poderão ter oportunidades de inserção no mundo do trabalho e aumentar a renda familiar.</p>

A demonstração do fluxo de atendimento do caso Luana é apresentada a seguir:



b) Situação hipotética de Atendimento a uma adolescente vítima de exploração sexual

Contexto:

Viviane é uma adolescente que mora com a mãe na cidade de Alexânia, Goiás, e tem 15 anos de idade. Ela é filha única, de pai desconhecido, e a mãe apresenta problemas de saúde mental e faz uso de álcool e drogas.

A cidade é pequena e todos se conhecem. A casa é própria e há um amplo quintal para plantação, porém está abandonado. A mãe de Viviane recebe um benefício do marido falecido e já teve outros companheiros, inclusive um deles abusou sexualmente de Viviane aos 10 anos de idade.

Na cidade há outros parentes (tias), mas a relação familiar não é boa por conta das crises da mãe de Viviane. A menina já foi vista várias vezes no posto de gasolina perto da rodovia onde mora. A mãe aparece e faz amizades com os motoristas e acaba saindo com eles, inclusive levando a filha consigo.

Amigos na cidade relatam que a menina faz esses passeios com os motoristas de caminhões desde que tinha 11 anos, estimulados pela mãe. Em função dessas atividades, Viviane não estuda mais, passou a usar roupas eróticas e a oferecer seu corpo a todos que se aproximam. Quando chamada atenção pelos vizinhos, em função do seu comportamento, a adolescente fica extremamente agressiva.

Amigos relatam também que a mãe de Viviane sai para festas e bares noturnos, deixando Viviane trancada em sua casa, sem comida, até que sua mãe retorne.

A família não quer se envolver porque a mãe de Viviane é agressiva e faz ameaças, porém, fez a denúncia ao Conselho Tutelar sobre a situação.

Sabendo da denúncia, a mãe de Viviane está sumida da cidade.

Pontos para análise do caso:

- Origem: Alexânia - GO
- Idade 15 anos (adolescente)
- Residência: Alexânia - GO
- População: 23.814 habitantes, conforme o Censo de 2010, sendo 12.010 de população masculina e 11.804 feminina. Total de pessoas ocupadas:
- 4.445 pessoas
- Equipamentos e Serviços em Alexânia:
 - 01 CRAS, que oferece por meio do Serviço de Convivência e fortalecimentos de vínculos oficinas de pintura, violão, balé, zumba, natação, futsal, judô;
 - 9 Estabelecimentos de Saúde SUS;
 - 6 unidades de ensino fundamental
 - 4 unidades de ensino médio.
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

- Situação de vulnerabilidade identificada:
 - Iniciação sexual precoce
- Violação:
 - Situação de exploração sexual
 - Possibilidade de comprometimento da saúde sexual e reprodutiva / possibilidade de contrair doenças sexualmente transmissíveis e AIDS
- Contexto que levou ao envolvimento a exploração sexual: a mãe utiliza todos os recursos para suprir os vícios de álcool e drogas e;
- A necessidade econômica (sobrevivência) é apontada para a permanência na situação de exploração sexual porque a mãe gasta todos os recursos do benefício com os vícios de álcool e drogas.

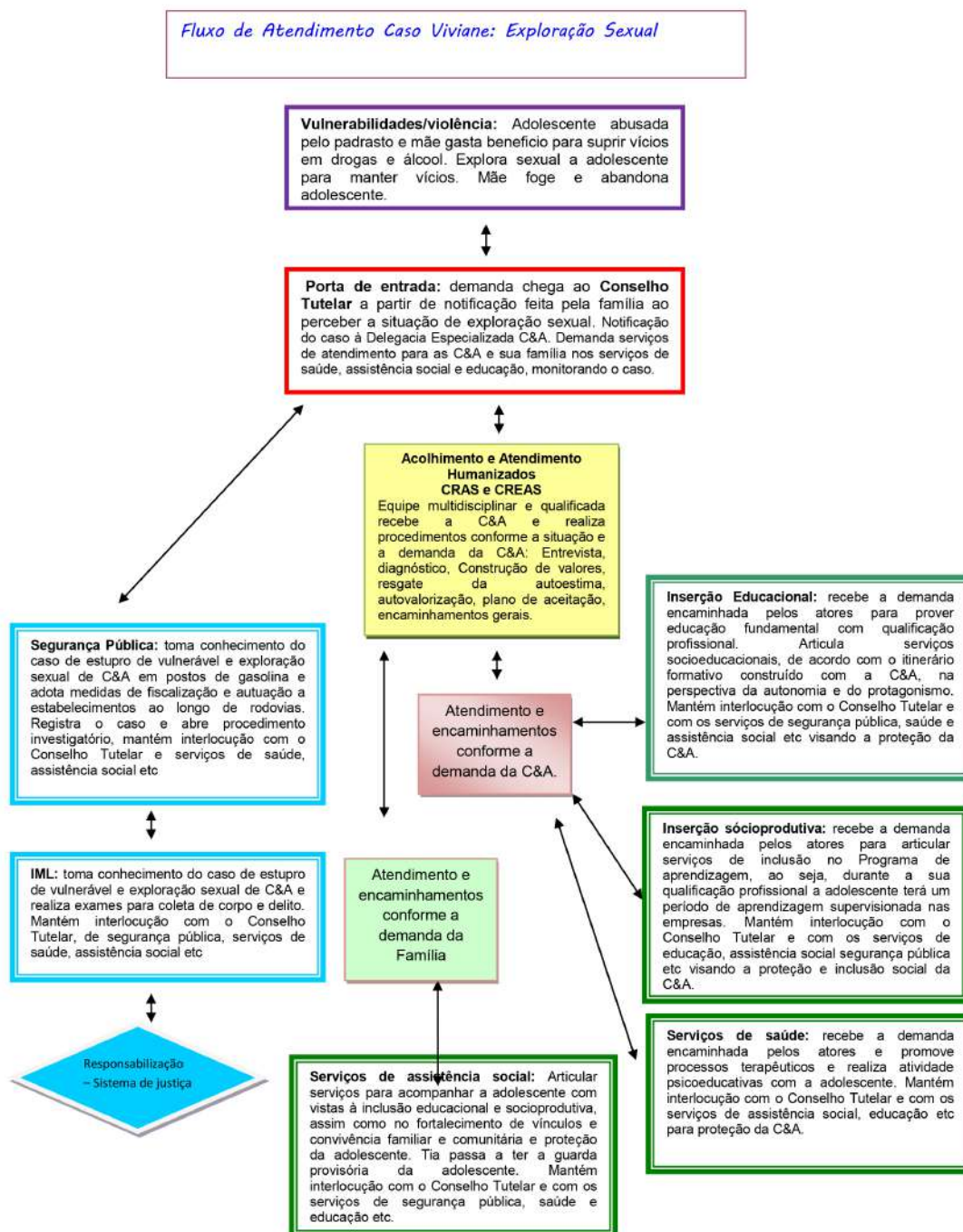
A síntese do Atendimento, com Portas e Entrada e Saídas é apresentado a seguir:

Síntese do atendimento: caso Viviane:

Vulnerabilidades ou Violações Identificadas	Portas de Entrada	Portas de Saída
	<p>Conselho Tutelar - toma conhecimento do caso violência por exploração sexual, feitos pelos parentes da vítima. Notifica a situação de violência e demanda serviços de atendimento para Viviane e sua família nos serviços e equipamentos de saúde, assistência social e educação, monitorando o caso.</p> <p>Segurança Pública: Delegacia Especializada de Criança e Adolescente abrirá processo investigatório sobre o abuso sexual (artigo 217- A do código Penal - estupro de Vulnerável) e a exploração sexual de vulnerável (art. 228-B do código penal) para buscar a responsabilização dos supostos agressores. A Polícia Rodoviária Federal deverá adotar medidas para intensificar a fiscalização e atuação de postos de gasolina ao longo da rodovia, que utilizam esses espaços como pontos para exploração sexual de crianças e adolescentes. Instituto Médico Legal realiza exames de corpo e delito. Mantém interlocução com o Conselho Tutelar, a segurança pública, serviços de saúde, assistência social etc.</p>	<p>- Inserção educacional Viviane será incluída na educação profissional (ensino fundamental articulado com qualificação profissional), com base no seu itinerário formativo que atenda a demanda da adolescente.</p>

Vulnerabilidades ou Violações Identificadas		Portas de Entrada	Portas de Saída
Viviane	Exploração sexual saúde sexual e reprodutiva / DST/AIDS	<p>Serviços de saúde: recebe a demanda encaminhada pelo Conselho Tutelar e faz notificação compulsória do caso de exploração sexual. Faz o atendimento e define encaminhamentos nos serviços do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e para o Posto de Saúde para acompanhamento da saúde sexual. Mantem interlocução com o Conselho Tutelar e com os serviços de assistência social, educação etc.</p>	<p>- Inserção socioproductiva</p> <p>Viviane será incluída em Programa de Aprendizagem Profissional (empresas, Sistema S, Rede de Institutos Federais). Durante a qualificação profissional, o educando terá um período de aprendizagem supervisionada nas empresas.</p>
		<p>Assistência social 1: CRAS Alexânia recebe a demanda do Conselho Tutelar porque não há CREAS no município de Alexânia. Notifica o caso de exploração sexual. Realiza procedimentos conforme a situação e a demanda da adolescente e define como encaminhamentos: Serviço de Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade: oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Mantem interlocução com o Conselho Tutelar, CREAS de Anápolis e com os serviços de saúde e educação e etc, visando a proteção e inclusão social conforme a demanda da criança e adolescente.</p>	
		<p>Assistência Social 2: CREAS Anápolis recebe a demanda encaminhada pelo CRAS de Alexânia. Realiza procedimentos conforme a situação e a demanda da adolescente e define como encaminhamentos: Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade: oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Como a mãe está desaparecida, a tia de Viviane, de Anápolis, ficará com a guarda provisória, passando a ser acompanhada pelo CREAS. Mantem interlocução com o Conselho Tutelar de Alexânia e Anápolis, CRAS de Alexânia e com os serviços de saúde e educação do município de Anápolis visando a proteção e inclusão social conforme a demanda da criança e adolescente.</p>	
Família		<p>Assistência Social 3: CREAS Anápolis recebe a demanda encaminhada pelo CRAS de Alexânia. Realiza procedimentos encaminhados aos Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade: oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Como a mãe está desaparecida, a tia de Viviane, de Anápolis, ficará com a guarda provisória, passando a ser acompanhada pelo CREAS. Mantem interlocução com o Conselho Tutelar de Alexânia e Anápolis, CRAS de Alexânia e Anápolis, visando a proteção e inclusão social conforme a demanda da criança e adolescente..</p>	<p>Fortalecimento Vínculos Familiares – CREAS passa a fazer o acompanhamento da família (tia que obteve a guarda provisória de Viviane).</p>

A demonstração do fluxo de atendimento do caso Viviane é apresentada a seguir:



2. ARRANJO INSTITUCIONAL

Lippi (2009) ressalta que a intersetorialidade como estratégia de articulação intergovernamental apresenta algumas potencialidades. Do ponto de vista da participação dos diversos atores na construção e implementação da política pública, a intersetorialidade é mais permeável à participação, principalmente, do ponto de vista do cidadão, uma vez que o considera num mundo real de necessidades interligadas exigindo uma reformulação da relação do Estado e Sociedade.

A Autora destaca também que a articulação intergovernamental, por se tratar em muitos casos de políticas cujo foco de atuação é delimitado num contexto específico e territorializado, possibilita um maior envolvimento da comunidade, até como fator de legitimação do processo de articulação da política. Ademais, a participação dos *stackholders*⁷ e o entendimento de todo o processo envolto à implementação da política, resulta em transparência na ação dos órgãos envolvidos e na aproximação e comprometimento dos interessados.

Do ponto de vista da eficiência, a intertorialidade resulta na articulação de recursos, evitando-se o emprego de recurso em políticas fragmentadas e com baixa efetividade, que poderá onerar ao Estado e o cidadão muitas vezes não tem sua demanda atendida.

Quanto à eficácia, Lippi (2009) destaca que a intersetorialidade apresenta-se como uma solução bem sucedida, uma vez que a necessidade de boa coordenação, da definição de objetivos e metas claras para todos os envolvidos, criação de indicadores para monitorar a implementação da política e o foco na obtenção de resultados favorecem a criação de mecanismos de responsabilização e estratégias de atuação focadas em resultados de desenvolvimento.

Estudos realizados pela consultoria e a literatura pesquisada apontam que o trabalho em rede é o mais indicado para o atendimento à criança e ao adolescente, pois proporciona ações interdisciplinares e intersetoriais facilitando uma abordagem holística do fenômeno da violência; potencializa a ação de cada uma das instituições, o melhora os fluxos entre os diversos atores; amplia a oferta de programas e serviços; estimula o intercâmbios de experiências, a ampliação das oportunidades de capacitação e transferências mútuas de metodologias de trabalho (MORESCHI, 2016).

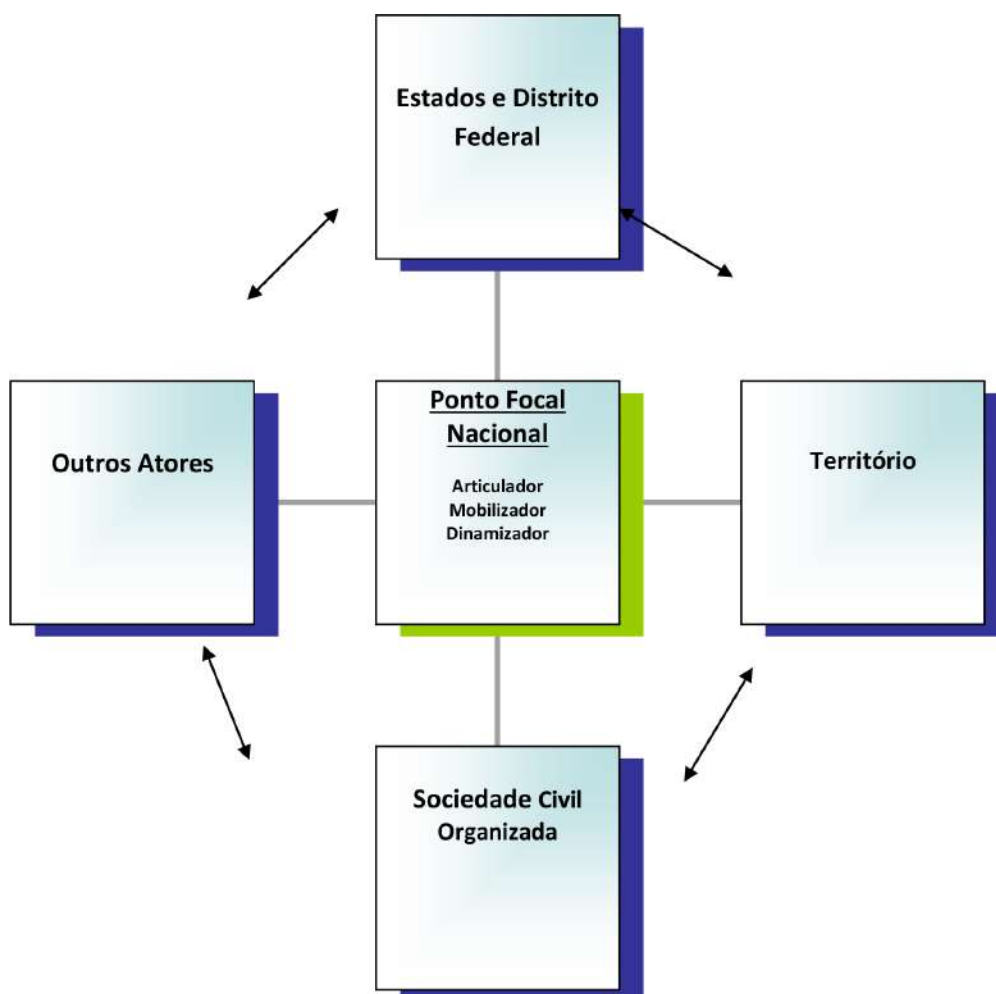
⁷ Stakeholder (em português, parte interessada ou interveniente) aqui utilizado, são todos os atores interessados na política.

A análise da experiência do Programa ViraVida ressaltou ainda mais as vantagens para a essa atuação integrada com a rede de proteção, uma vez que potencializa o atendimento e o encaminhamento das demandas de crianças e adolescentes beneficiários do programa, na perspectiva da atenção integral (Ibid, 2016).

Portanto, propõe-se a estruturação de uma rede nacional, com modelo de gestão compartilhada e estruturada a partir das alianças estratégicas entre os atores sociais e públicos. Trabalhar em rede é reconhecer que todos os indivíduos e organizações são dotados de recursos, de capacidades, de possibilidades, e que, também, são possuidores de carências, fragilidades e de limitações (Ibid, 2016).

Uma rede se estrutura ou se organiza a partir de múltiplos níveis de operacionalização e deve possuir equipes multiprofissionais e interinstitucionais. Para tanto, é fundamental o Ponto Focal da rede ou até uma Organização Focal que tenha o papel dinamizador, indutor e potencializador da política, criando e fomentando espaços para interação, integração, ou seja, o trabalho conjunto (Figura 1).

Figura 1. Rede Nacional



Dadas as dimensões territoriais do país e a necessidade premente de que a política de atendimento esteja presente nos territórios, o Ponto Focal ou Organização Focal atuará na perspectiva de construção de vínculos formando uma “teia social” que alcance e se organizem em âmbitos regionais e locais, com o efetivo monitoramento que assegurará a sustentabilidade da rede.

Para tanto, é preciso envidar esforços para a definição de mecanismos e instrumentos sistêmicos que mantenham a rede perene nos territórios. São necessárias articulações intergovernamentais e um pacto federativo, com o devido engajamento dos municípios, dos Estados, Distrito Federal e da União. O Ponto focal do processo caberia a União, na qualidade de articulador, indutor e fomentador da rede, com a finalidade de dinamizar as relações e criar condições para que o fortalecimento da rede, enquanto um modelo de gestão compartilhada. Em decorrência da dinâmica estabelecida, poderão ser fomentadas subredes, regionais e locais, integradas de instituições e grupos que “encabecem” a mobilização, conferindo maior legitimidade e agilidade na atuação em rede (Figura 2).

Figura 2 – Subredes Regionais e Locais



A gestão transversal, intersetorial, sistêmica, participativa, com visão de problemas e voltado ao alcance de resultados, por meio de um Comitê de Planejamento e Coordenação, poderá manter uma rede integrada e atuante, dinamizando os trabalhos de sistematização de informações sobre as políticas com um foco intersetorial no público a ser atendido conjuntamente, as formas de colaboração e participação dos demais atores e o grau de participação no planejamento, monitoramento e avaliação.

Para ilustrar essa articulação intersetorial, é apresentado a seguir uma sugestão de composição e atribuições das Redes Nacional, Regional e Local

2.1. Rede Nacional

Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Justiça e Cidadania seria o coordenador e executor principal da política de atendimento à criança e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade social, em estreita articulação com as instituições co-executoras das atividades nos contextos nacional, regional e local para as deliberações pertinentes. Realizará a gestão necessária para aprovação dos planos de trabalho, das avaliações das ações e para a aprovação e utilização dos recursos previstos para a política, com o envolvimento de um Comitê de Planejamento e Coordenação a ser constituído.

Atribuições

- Articular, mobilizar e dinamizar os trabalhos das subredes para assegurar o alcance de resultados de forma efetiva;
- Promover parcerias;
- Definir, conjuntamente com os parceiros, os planos de trabalho e ajustes necessários;
- Garantir os recursos e contribuições federais (humanos, materiais, dentre outros) para implementação do programa de atendimento à criança e adolescente em situação de alta vulnerabilidade social
- Prestar assistência, capacitação e orientação sobre metodologia de atendimento;
- Realizar visitas de monitoramento e avaliação das ações nos estados;
- Elaborar relatórios de monitoramentos e de resultados;
- Promover reuniões do Comitê de Planejamento e Coordenação para deliberações;
- Assegurar a sistematização e divulgação de estudos sobre metodologia e outras publicações inerentes;

- Promover eventos de disseminação e de intercâmbio das experiências;
- Outras ações a serem definidas conforme as demandas.

Composição:

A título ilustrativo poderiam ser representantes das seguintes instituições:

- Ministério da Justiça e Cidadania/ Secretaria Especial de Direito Humanos
- Ministério da Saúde:
- Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
- Ministério da Educação:
- Ministério do Trabalho
- Ministério da Cultura
- Ministério do Esporte
- Sistema S

2.2. Subredes Regionais e Locais

As subredes, por meio de representação regional e local, serão articuladores para a implementação da metodologia no território, em estreita coordenação com a Rede Nacional e com as instituições co-executoras dos serviços, equipamentos, programas e ações de atendimento à criança e ao adolescente.

Atribuições

- Articular, mobilizar e dinamizar os trabalhos das Subredes para assegurar o alcance de resultados de forma efetiva e no prazo, em articulação com a Rede Nacional;
- Promover parcerias e celebração de convênios;
- Definir, conjuntamente com os parceiros, os fluxos de atendimento e propor ajustes necessários;
- Definir, conjuntamente com os parceiros, os instrumentos de atendimento e acompanhamento de criança e adolescente;
- Elaborar e sistematiza o portfólio de serviços, equipamentos e programas de atendimento à criança e adolescente;
- Promover, conjuntamente com os parceiros, a composição de equipes multidisciplinares de atendimento;
- Garantir os recursos das contribuições de contrapartida para implementação das ações;

- Prestar orientação sobre metodologia de atendimento;
- Realizar ações de monitoramento e avaliação das ações;
- Elaborar relatórios de monitoramentos e de Resultados;
- Participar de reuniões do Comitê de Planejamento e Coordenação para deliberações.
- Assegurar a sistematização e divulgação estudos sobre metodologia e outras publicações inerentes
- Promover eventos de disseminação e de intercâmbio das experiências
- Outras ações a serem definidas conforme as demandas.

Composição:

A composição dependerá de cada localidade. Seriam representantes das instituições que integram os serviços, equipamentos e programas para atendimento a crianças e adolescentes, estruturados para trabalhar em rede a metodologia. Para exemplificar seriam as seguintes instituições:

- Sociedade civil organizada;
- Instituições governamentais e não governamentais, promotoras de serviços, equipamentos e programa de atendimento à criança e ao adolescente.

3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Segundo Cavalcanti (2006) o monitoramento é um processo sistemático e periódico de análise da gestão, funcionamento e desempenho de programas e projetos. Tem como finalidade identificar desvios na execução das ações, entre o programado e o executado, diagnosticando suas causas e propondo ajustes operacionais, com vistas à adequação entre o plano e sua implementação. Portanto, o monitoramento é a medida da eficiência e eficácia de um programa ou projeto.

Nesse sentido, para monitorar é imprescindível que o problema esteja bem definido, bem como as ações estejam bem desenhadas e programadas, identificadas por indicadores claros e objetivos, possíveis de serem trabalhados. Não se pode monitorar o que não pode ser medido, portanto, os indicadores são ferramentas fundamentais para tornar possível uma ação efetiva de monitoramento (CAVALCANTI, 2006).

Geralmente o monitoramento utiliza dados internos e busca analisar o cumprimento dos prazos das atividades; a quantidade, qualidade e preço dos insumos; a correspondência dos programas aos objetivos.

Trata-se de avaliar a eficiência. É o fazer certo as coisas, posto que as atividades de monitoramento permitem intervir no processo de execução, corrigindo os rumos cada vez que os desvios são detectados (Faria, *apud* 1999). Corrigir rumos significa intervir nos conteúdos, mas também pode modificar cenários jurídico-administrativos, financeiros, organizacional, bem como requalificar os recursos humanos a cargo dos trabalhos.

Costa e Castanhar (2003) destacam que a avaliação trata-se de exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa ou política finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho e resultados com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. Desta forma, a finalidade da avaliação é fornecer elementos aos tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa ou projeto.

Embora se associe normalmente a avaliação de desempenho à mensuração de eficiência na gestão de programas públicos, este não é único, há outros que podem ser utilizados dependendo dos aspectos a serem privilegiados na avaliação.

Costa e Castanhar (2003) destacam os seguintes:

- *eficiência* – termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;
- *eficácia* – medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;
- *impacto (ou efetividade)* – indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;
- *sustentabilidade* – mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;
- *análise custo-efetividade* – similar à idéia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;
- *satisfação do beneficiário* – avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
- *equidade* – procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

Esses critérios são medidas indiretas e sua aplicação requer formas específicas de operacionalização que devem se calculadas a partir da identificação e dos resultados obtidos. Geralmente denomina-se esta outra categoria de medidas de *indicadores* e há uma variedade de formas de definir e utilizar essa medida dependendo do objetivo da avaliação.

Respeitada a diversidade de conceitos sobre o tema, destacam-se três categorias de indicadores sociais (VOS, apud 1993):

- *Indicadores de resultado* - refletem os níveis de satisfação de necessidades básicas alcançados. São também denominados de indicadores de nível de vida. Por exemplo: esperança de vida, mortalidade infantil, grau de alfabetização, níveis de educação e nutrição, entre outros.
- *Indicadores de insumo* - se referem aos meios (recursos) disponíveis para se obter um determinado padrão de vida. Esses meios para atender necessidades básicas distintas podem incluir, por exemplo, no campo da nutrição, a renda e a disponibilidade de alimentos; no campo da saúde, a disponibilidade de água potável, de centros de saúde e o número de médicos por habitante e; na área da educação, o número de escolas e de professores por aluno.
- *Indicadores de acesso* - identificam os determinantes que permitem tornar efetiva (e em que grau) a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas.

Para Costa e Castanhar (2003) os indicadores de acesso são particularmente relevantes na avaliação de políticas públicas porque a existência de serviços básicos não assegura o acesso universal. Muitas vezes há fatores que dificultam a utilização dos serviços disponíveis, por exemplo, a distância geográfica, a qualidade dos serviços, características culturais da região, custos pessoais para utilização dos serviços públicos (material escolar, transporte, remédios etc)

Segundo Costa e Castanhar (2003) o processo de avaliação será facilitado e mais útil se baseado em um planejamento consistente, capaz de estabelecer: relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados que permitam atingir as metas visadas; resultados que causem efeitos mais ou menos precisos e respondam pelo alcance de um objetivo específico; e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo propósito ou missão do programa, de tal sorte que se busque fazer com que as atividades de fato contribuam para o alcance desse mesmo propósito.

Uma forma de permitir que a avaliação de programas públicos possa contribuir para testar a própria consistência do planejamento é através da definição prévia da matriz lógica do programa.

Costa e Castanhar (2003) destacam que a matriz lógica de programa é amplamente utilizada por organismos internacionais, por exemplo, o BID e Cepal, e a sua construção a começa pela identificação dos objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores de performance (tipos de evidência) pelos quais o programa será avaliado, bem como a indicação das fontes de dados que serão usadas para as mensurações, comparações e análises necessárias.

Num segundo momento, a metodologia da matriz lógica volta-se para a identificação dos recursos (financeiros, humanos e de infra-estrutura) alocados ao programa, às atividades previstas, aos resultados esperados e às relações causais (uma particular combinação de recursos, permitindo a realização de um determinado conjunto de atividades, que levará à produção de determinados resultados, que, presume-se, permitirão que se alcancem os objetivos associados ao programa) que a teoria por trás do programa pressupõe que podem ser assumidas. Um aspecto prático, importante no desenvolvimento da matriz lógica, é a identificação de resultados intermediários que associem determinadas atividades do programa a um ou mais objetivos do mesmo. (WHOLEY et al., apud, 1994:20)

Para a avaliação de programas sociais há três metodologias básicas (SULBRANDT, apud 1993):

a) Avaliação de metas (realização de produção ou produtos):

Tem como objetivo medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Metas do programa são os produtos mais imediatos (ou concretos) que dele decorrem, por exemplo, pessoas atendidas em centros de saúde; número de leitos hospitalares; número de horas de aula, etc. Esse tipo de avaliação pressupõe que se atribuam valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito relativo do programa em função do grau em que tais metas tenham sido cumpridas. Nesse sentido, trata-se de uma avaliação *ex-post facto*, ou seja, requer que o programa (ou uma etapa do mesmo) tenha sido concluído para se poder avaliá-lo.

b) Avaliação de impacto (alcance do propósito ou missão):

Essa modalidade de avaliação procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa. Trata-se de verificar não apenas se as

atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados. O foco desse tipo de estudo é, em síntese, detectar mudanças nas condições de vida de um grupo-alvo ou de uma comunidade, como resultado de um programa e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada.

Esse tipo de abordagem é realizado após o encerramento do programa ou de etapas do mesmo, tendo como problema central a investigar a efetividade do programa e, para conseguir esse intento, se recorre a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido.

c) Avaliação de processos

Esse tipo de avaliação tem por finalidade investigar, de forma sistemática, o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de: *medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos.*

Seu objetivo é detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades. Nesse sentido, o uso adequado das informações produzidas durante o desenvolvimento do programa permite introduzir

mudanças no seu conteúdo durante a própria execução. Portanto, essa modalidade de avaliação se realiza simultaneamente com o desenvolvimento do programa, sendo também chamada de *avaliação formativa*. Sua aplicação requer, todavia, que se possa desenhar os fluxos e processos de programa. Além disso, pressupõe a existência de um adequado sistema de informações gerenciais, que serviram de base ao trabalho dos gestores e dos avaliadores na época oportuna.

Segundo Costa e Castanhar (2003) um sistema de avaliação completo utiliza metodologias que preveem a avaliação de resultados e a avaliação de processos.

Os resultados são definidos como constituídos por resultados imediatos, resultados (impactos) de médio prazo e resultados (impactos) de longo prazo.

Assim, para a avaliação sugere-se o uso de indicadores de impacto para a mensuração dos resultados de longo prazo, relacionados aos objetivos gerais do programa e de *indicadores de resultado* para mensurar os resultados imediatos e de médio prazo.

Os *indicadores de resultado* mensuram os efeitos do programa: junto à população-alvo como um todo e junto aos usuários do programa.

Para os indicadores de resultado, junto a população-alvo em geral, devem ser levantados dois tipos de indicadores com pesquisas de campo ou auxílio de bases de dados e/ou cadastros já existentes:

- grau de cobertura geral — mede os índices de cobertura da população-alvo. Tanto o déficit como o superávit de pessoas beneficiadas são motivos para mudanças de rota no programa. O primeiro demonstra a necessidade de expansão, e o segundo, que está havendo desperdício de recursos (pessoas não- elegíveis como população-alvo estão se beneficiando);
- grau de cobertura diferenciada do programa — mede a participação diferenciada dos subgrupos da população-alvo proposta. Essa taxa pode retratar a discriminação (ou viés) na seleção dos clientes do programa em função de região, faixa etária, sexo etc.

Quanto a avaliação de resultados junto aos usuários do programa, podem ser utilizados indicadores de aferição de benefícios, que levam em consideração os objetivos específicos de cada programa ou projeto. Exemplos de indicadores mais utilizados junto aos usuários do programa e à população-alvo são (VOS, apud 1993):

- *para programas de nutrição – taxas de desnutrição por faixa etária; de mortalidade e de morbidade;*
- *para programas de educação – taxas de analfabetismo; de repetência; de evasão; coeficientes de escolarização e graus de escolaridade;*
- *para programas de saúde – taxas de mortalidade em geral; de mortalidade infantil; de mortalidade materna; de natalidade; de fecundidade e esperança de vida ao nascer;*
- *para programas de habitação – déficit quantitativo de moradias; qualidade de construção da moradia e disponibilidade de serviços básicos.*

Os *indicadores de insumo* apontam os meios ou os recursos disponíveis para o alcance dos objetivos propostos. Recursos escassos e inadequados (em termos financeiros, de mão-de-obra, de material etc.) tendem quase sempre a comprometer os resultados esperados.

Alguns exemplos mais comuns de indicadores de insumo (VOS, apud 1993):

- *para programas de nutrição – disponibilidade de alimentos por pessoa;*
- *para programas de educação – relações aluno/professor; aluno/escola;*
- *número de séries oferecidas por estabelecimento escolar e disponibilidade de material didático por aluno;*
- *para programas de saúde – número de médicos por habitante; de postos de saúde por habitante; de leitos por habitante e de vacinas disponíveis por habitante.*

Os *indicadores de acesso* identificam os determinantes que permitem tornar efetiva a utilização dos recursos disponíveis nos programas para o alcance das metas previstas (VOS, apud 1993). Dentre eles:

- *para programas de saúde – número de consultas médicas por adulto equivalente; distância geográfica ao serviço de saúde mais perto; renda disponível por família (dado útil para viabilizar a compra de medicamentos, por exemplo) e fatores culturais;*
- *para programas de educação – distância da escola; adequação curricular e renda disponível por família (para possibilitar, por exemplo, a compra de material escolar).*

Ademais, a aplicação de questionários permite medir a satisfação da clientela, sendo um bom indicador de qualidade, mas não o único nem o mais completo. Nesse sentido ainda é possível estabelecer indicadores compostos através da

construção de índices formados por um conjunto de atributos definido a partir das características do serviço (COSTA e CASTANHAR, 2003).

A avaliação de processo, como já mencionado anteriormente, pode ser definida como a maneira de identificar o verdadeiro conteúdo de um programa público, se ele está sendo realizado como previsto, se está alcançando o público para o qual foi concebido e se os benefícios estão sendo distribuídos na intensidade prevista (SCHEIRER, apud 1994:40).

Portanto, requer que se desenvolvam métodos para responder a três perguntas (Scheirer, Apud 1994:40-41): de que (e como) se constitui a política/programa em pauta? (Métodos para desenvolver e especificar os componentes de uma política/programa); o que é, na realidade, entregue aos beneficiários? (Métodos para mensurar a implementação da política/programa); por que existem diferenças entre os objetivos (e intenções) da política/ programa e os que são realmente realizados? (Avaliar fatores que influenciam a implementação, provocando mudanças entre o previsto e o realizado).

Neste contexto, destaca-se que descrição completa e adequada dos componentes de um programa ou política é essencial para se avaliar a sua execução. Segundo Costa e Castanhar (2003) os componentes são as estratégias, atividades, comportamentos, formas de comunicação e tecnologias necessários para sua implementação, bem como a especificação dos beneficiários e as situações em que se dá a implementação.

Segundo Cavalcanti (2006) apesar de a avaliação ser um instrumento de fundamental importância para a tomada de decisão dos gestores públicos, ainda há dúvidas sobre os modelos a adotar. A autora ressalta que a maioria deles são construídos caso-a-caso; pouco subsidiam o processo decisório, tendo em vista que os resultados, muitas vezes, são parciais (devido às próprias limitações impostas pelo contexto em que o programa está inserido) e irrelevantes (devido, muitas vezes, à morosidade de sua execução) para a tomada de decisão sobre os realinhamentos dos programas.

Não obstante, a partir das análises realizadas pela consultoria e a proposta de metodologia de atendimento à criança e ao adolescente apresentada neste documento, foi elaborada uma matriz preliminar de monitoramento e avaliação da política pública de atendimento à criança e ao adolescente, contendo os objetivos gerais e específicos, os indicadores de impacto e de resultados, fontes de verificação e indicação de instrumentais (Anexo I).

Importante esclarecer que se trata de um referencial e que ainda carece de debates, aprofundamentos e aperfeiçoamentos com os atores que serão envolvidos

no processo da política de atendimento com vista à definição de metas e atividades, dentre outros, o que tende a possibilitar a definição de indicadores de insumos e acesso. Nesse sentido, a concepção e elaboração dos instrumentais específicos deverão ocorrer após esses debates, a fim de se obter outros elementos que habilite uma construção coletiva e de forma consensual, especialmente devido à complexidade e à diversidade de atores da rede de atendimento à criança e ao adolescente.

4. CONSIDERAÇÕES

Os desafios para elaboração de uma metodologia de atendimento à criança e ao adolescente em situação de alta vulnerabilidade são múltiplos.

Portanto, o maior desafio para a política de atendimento é a definição do público a ser atingido, faixas etárias e situações de alta vulnerabilidade a serem atendidos pela rede de proteção e os encaminhamentos possíveis – as portas de saída - para inserção educacional, mercado de trabalho, assistência psicossocial, atendimento no campo da saúde, projetos de cultura, esporte e lazer, entre outros.

Das análises depreendidas para elaboração do presente documento e da literatura, sem prejuízo de outros aprofundamentos, é possível inferir sobre a necessidade de fazer com que os diversos órgãos, autoridades e entidades aprendam a trabalhar em “rede”, ouvindo e compartilhando ideias e experiências entre si.


O arranjo institucional proposto permitirá a intersetorialidade, definindo “fluxos” e “protocolos” de atuação interinstitucional, avaliando os resultados das intervenções realizadas junto a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias e, buscando, juntos, o melhor caminho a trilhar, tendo a consciência de que a efetiva e integral solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil local.

A proposta de metodologia de atendimento à criança e ao adolescente em situação de alta vulnerabilidade social destaca que somente por meio de uma atuação ordenada, articulada e integrada destes diversos órgãos, autoridades e entidades governamentais e não governamentais, de forma sistêmica, é que se poderá tirar o máximo proveito das potencialidades de cada um, fazendo com que os problemas detectados - tanto no plano individual quanto coletivo - recebam o devido atendimento interinstitucional e interdisciplinar.

O primeiro desafio talvez seja sensibilizar os profissionais para mudarem a lógica do atendimento que vem sendo desenvolvido; ter um olhar em que a prioridade seja a defesa, a proteção e a atenção à criança e ao adolescente em situação de violência. E esse olhar, investigador e acolhedor, só será possível num processo permanente de capacitação, formação e qualificação conjunta dos profissionais que atuam nos diversos serviços e políticas setoriais.

No que diz respeito ao monitoramento e a avaliação foi possível a elaboração de uma matriz de referência, contendo indicadores de impacto e de resultados para os objetivos, com a indicação de instrumentos. Contudo, essa matriz deverá

ainda ser aprofundada, através de diálogos com os promotores de políticas públicas envolvidos no processo, a partir das pactuações interministeriais, a fim de possibilitar novo dimensionamento da implementação e a construção de demais indicadores de insumo e processos baseados nas colaborações e especificidades do atendimento das instituições.



VI. Proposição de estratégias de implementação e pactuação da metodologia do ponto de vista instersetorial, interinstitucional e interfederativo

1. METODOLOGIA

Para a construção deste produto foram analisados documentos no âmbito da SEDH/MJ, na literatura sobre o tema e diálogos com os responsáveis pela supervisão do contrato de consultoria.

Ademais, foram utilizados subsídios das reuniões e oficinas realizadas anteriormente com a Comissão Intersetorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, assim como, todos os produtos elaborados pela presente consultoria na perspectiva de construção de política pública de atendimento à criança e adolescente de alta vulnerabilidade social.

2. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO E PACTUAÇÃO DA METODOLOGIA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL

2.1. Introdução:

Estudos realizados pela consultoria possibilitaram apresentar uma proposta de metodologia de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade¹. Será apresentado também uma simulação de dois casos hipotéticos: trabalho infantil e exploração sexual para ilustrar a metodologia aqui proposta.

A metodologia está fundamentada no atendimento integrado e intersetorial entre os diversos atores de serviços, equipamentos e políticas sociais com vistas a retirar a criança e o adolescente das possíveis situações de vulnerabilidade e de violações de direitos, incluindo-os socialmente, utilizando-se de inúmeras possibilidades como “porta de saída”. A metodologia traz como necessidade o atendimento acolhedor e humanizado em todo o processo por parte dos profissionais envolvidos.

Em momento anterior, foi apresentada proposta de arranjo institucional que sustentasse essa metodologia de atendimento, na perspectiva de atuação em rede interinstitucional e intersetorial, tendo um Ponto Focal para dinamizar e mobilizar os atores para a complementariedade de ações e conferindo maior eficiência e eficácia no atendimento integral da criança e adolescentes.

Também foi apresentado uma matriz preliminar dos objetivos geral e específicos e seus indicadores de impacto e de resultados e indicação de instrumentos de avaliação.

¹ Vide detalhes sobre a proposta metodológica no Produto 6 - Documento técnico com proposta de arranjo institucional para sustentar a metodologia de atendimento ao público em situação de alta vulnerabilidade, incluindo matriz e instrumento de monitoramento e avaliação da política de atendimento. Projeto BRA/13/017 – Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Fortalecida. PNUD/ABC/SDH. Brasília/DF. 2016.

Não obstante, este documento conterà estratégias de implementação e pactuação da metodologia de atendimento à criança e ao adolescente em situação de alta vulnerabilidade social do ponto de vista intersetorial, interinstitucional e interfederativo.

2.2. Fatores sobre a implementação de política pública.

A implementação deve ser vista como uma etapa subsequente à formulação e como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas. Portanto, a “visão da implementação enquanto aprendizado e articulada em uma rede de agentes constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas”. (SILVA e MELO, Apud, 2000, p.16).

A literatura apresenta um debate teórico entre diversos autores sobre conceitos e modelos de políticas públicas e sua implementação. Segundo os estudiosos, a importância da implementação no processo de planejamento foi reconhecida pela literatura tardiamente, pois os seus estudiosos possuíam um viés tradicional das ciências políticas e focavam na análise de processos legislativos ou administrativos do Executivo. A dissociação entre a implementação e a elaboração demonstra a causa de muitos resultados decepcionantes (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010)

Dentre as abordagens de implementação pesquisadas por Carvalho, Guimarães e Soares (2010) destaca-se o protocolo 5-C, como um importante modelo teórico que emerge com importantes fatores causais na opinião de uma variedade de estudiosos.

O protocolo 5-C foi proposto pelo teórico Brynard (2000) e consiste em um modelo de cinco *clusters* (grupos) de variáveis explicativas que permitem uma melhor compreensão da implementação. As cinco variáveis interligadas são: 1. *Content* (conteúdo) – conteúdo da política em si; 2. *Context* (contexto) - a natureza do contexto institucional; 3. *Commitment* (compromisso) - o compromisso dos responsáveis pela implementação; 4. *Capacity* (capacidade) - a capacidade administrativa dos implementadores; e 5. *Clients e Coalitions* (usuários/clientes e aliados/coligações) - O apoio dos clientes e coligações. A seguir um resumo dessas variáveis:

1. Content (conteúdo)

Refere-se ao que se propôs fazer para resolver o problema percebido. É a

escolha de fins e meios, bem como a definição de metas e as ações voltadas para atingi-las. Nesse sentido, a política pode ser caracterizada como distributiva - cria bens públicos para o bem-estar geral; como regulatória - que especifica regras de conduta com sanções por não cumprimento; - e como redistributiva - que procura mudar alocações de riqueza ou poder de alguns grupos à custa dos outros (BRYNARD Apud 2000). Para tanto, são destacadas aqui três variáveis importantes: (1) os objetivos - o que a política define fazer; (2) a teoria causal embutida - como problematizar a questão que se propõe abordar; e (3) os métodos - como se objetiva solucionar o problema percebido. Assim sendo, para cada tipo de política (distributiva, redistributiva ou regulatória) são exigidos diferentes tipos e níveis de capacidade e de contexto e, ainda, são susceptíveis de gerar diferentes níveis de compromisso dos executantes e clientes e coligações favoráveis.

2. Context (contexto)

Consiste no ambiente organizacional em que a política será implementada. Esse contexto organizacional, muitas vezes estruturado em procedimentos operacionais, apresenta limites ao processo de implementação. Incluem os aspectos sociais, econômicos, políticos e legais pertinentes às instituições, dentre eles: a) poderes, interesses e estratégias dos atores envolvidos (que corresponde aos clientes/usuários e coligações); b) características e regime de instituições, que em geral são identificados como fatores ambientais; e c) cumprimento e capacidade de resposta (que corresponde ao compromisso). Destacam-se três ações para o sucesso da implementação: (1) identificar os principais atores institucionais que influenciam ou que são influenciados pelo processo; (2) traçar os interesses e as relações de poder interno e externo à instituição; c) reconhecer as características institucionais como influenciadas pela estrutura global de definição social, econômico, político e jurídico em que operam.

3. Commitment (compromisso)

A discussão dos teóricos gira em torno das abordagens *top-down*² (*de cima para baixo*) e *bottom-up* (*de baixo para cima*). Na abordagem *top-*

² *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima) são estratégias de processamento de informação e ordenação do conhecimento, usado em várias campos, incluindo *software*, humanística e teorias científicas (Sistemia), e gestão e organização. Na prática, eles podem ser vistos como uma abordagem de pensamento e ensino. https://pt.wikipedia.org/wiki/Abordagem_top-down_e_bottom-up

*down*³, o comprometimento é formado principalmente pelo conteúdo da política e pela sua capacidade e que ambos podem ser controlados do “topo”. Na perspectiva *botton-up*, o comprometimento é, mesmo com a influência do conteúdo e da capacidade, influenciado muito mais pelo contexto institucional, clientes e coligações. Entretanto, apesar dessa distinção entre as duas abordagens, o compromisso é importante, não apenas para o *street-level*⁴, mas para todos os níveis pelos quais a política passa. De acordo com o entrelaçamento de interligações das cinco variáveis críticas, o compromisso irá ser influenciado por todas as quatro variáveis remanescentes: conteúdo, capacidade, contexto e clientes e coligações. Teóricos afirmam que o compromisso do *street-level bureaucrat*⁵ (burocrata do nível de rua) é especialmente crítico devido à sua posição privilegiada de proximidade para com o problema. Portanto, suas prioridades são definidas não apenas pela instituição, mas também pelas realidades e preocupações com os clientes/usuários. Devido ao nível do poder discricionário que eles geralmente gozam, a liberdade e autonomia na tomada de decisão, poderão, não somente, influenciar a implementação da política, mas também o fato de limitar a política em ação.

4. *Capacity* (capacidade)

Conhecido como recursos ou capacidade administrativa as variáveis que devem ser consideradas são: carga de trabalho dos funcionários, treinamentos para execução das tarefas, fluxo de informações, recursos financeiros suficientes, instalações físicas (edifícios, suprimentos, tecnologia, etc.), como também tempo disponível para a implementação. Trata-se de tarefa difícil é identificar que tipos e níveis de capacidade são exigidos em determinados pontos da hierarquia administrativa. Este é um ponto onde o problema muda, passando de uma avaliação da capacidade logística - como a própria execução, ofertas de recursos com questões de disposição de quem recebe o quê, quando, como, onde e de quem, para uma apreciação da política de capacidade - como pode ser criada e operacionalizada. Portanto, são as próprias instituições que possuem condições para avaliar a capacidade de implementação, que podem, muitas vezes, tornar totalmente conhecidas com o processo já

3 idem

4 *Street Level* significa “nível de rua”. Expressão é utilizada par referir às pessoas que trabalhos em outros escalões da organização e /ou mantem contato direto com o usuário. Normalmente se utiliza a expressão *Street Level Bureaucracy*, que significa burocratas do nível da rua.

5 idem

iniciado, surgindo necessidade de mudanças no conteúdo da política para responder às novas necessidades.

5. Clients and Colaitions (clientes/usuários e coligações/aliados)

esse protocolo está mais relacionado à abordagem *botton-up*, uma vez que a eficácia final de qualquer processo de implementação depende potencialmente dos grupos-alvo a quem a política está sendo transferida e, conseqüentemente, a política sofre influência das coligações de grupos de interesse, líderes de opinião e outros agentes externos. Assim sendo, o apoio de clientes/usuários e de coligações externas, tomados em conjunto, é a variável crítica final. É importante fazer uma catalogação criteriosa, ou seja, determinar os clientes/usuários e as coligações potencialmente influentes de maneira que não se exclua os atores-chaves. É preciso identificar os líderes locais, elites econômicas, líderes de opinião, a mídia, grupos de referências que muitas vezes podem dar voz aos medos, dúvidas e apreensões dos clientes/usuários. É reconhecida a importância destas variáveis e o nível de interligações entre elas partindo do princípio de que são aplicadas em várias áreas temáticas, em seus diversos níveis e sob diferentes formas de governo, mesmo que cada instituição possua suas características próprias e que possam influenciar o seu processo de implementação.

A dinâmica das interligações do protocolo 5-Cs demonstra que a execução da política deve ser visto como um processo a ser gerido, não como uma atividade e realizada de acordo com um plano predeterminado (NAJAN apud 1995).

Neste contexto, a implementação da metodologia de atendimento a criança e adolescentes deverá ter como “pano de fundo” estes fatores no seu processo de implantação.

2.3. Intersetorialidade como a estratégia de articulação intergovernamental

O termo intersetorialidade é entendido como a articulação de saberes e experiências desde o planejamento até a avaliação, com a finalidade de obter o efeito sinérgico nas questões complexas que a envolve. Para o autor o cidadão deve ser considerado pelo Estado na sua totalidade e não fragmentado na resposta às suas demandas (JUNQUEIRA apud, 1998)

Lippi (2008) destaca que a intersectorialidade pode se dar tanto dentro dos órgãos da administração pública como também entre o Estado e a sociedade civil. Dentro da Administração Pública tem-se a definição de articulação intergovernamental, que se dá entre diferentes esferas de governo (entes federativos) e intragovernamental, que se dá na mesma esfera de governo, porém entre diferentes setores ou áreas de políticas públicas. Com a sociedade, a articulação intersectorial se dá a partir da denominação da construção de redes entre o Estado e a sociedade. Esta última construção pode envolver também organizações sociais e instituições privadas.

Nesse sentido, a articulação intersectorialidade se mostra como um amplo mecanismo que se sobrepõe à estrutura organizacional mecanicista tanto na etapa da formulação quanto na de implantação das políticas públicas (LIPPI, 2008)

Alguns fatores podem ser considerados como potencialidades, ou seja, aspectos positivos verificados nas políticas públicas de caráter intergovernamental, e outros poderão trazer limitações a essa forma de gestão.

Lippi (2008) apresenta fatores como obstáculos na articulação intersectorial, destacando-se a estrutura, liderança, fatores políticos, aspectos culturais, atores envolvidos, aspectos legais e processo orçamentário, identificados a partir de análise de experiências em estudo realizado por Luma (2007), conforme segue:

1. Estrutura

A intersectorialidade do ponto de vista intergovernamental requer uma certa flexibilização e dinâmica nas estruturas organizacionais no que tange a articulação dos entes federativos, principalmente na etapa de formulação. No entanto, no aspecto da coordenação deve-se ter a institucionalização de arranjos estruturais com competências para tal, assim como é preciso que se tenha um comprometimento dos *stakeholders*⁶. Importante é criar órgãos ou estruturas híbridas (que concentram os diferentes atores envolvidos) no processo de implantação da política/programa, e que auxiliem na etapa de monitoramento das estratégias intersectoriais.

2. Liderança

Esse fator por vezes tem causado limitações à política pública. De maneira geral, os administradores públicos precisam entender como trabalhar no contexto intergovernamental e as relações institucionais podem mobilizar as ações em benefícios da política pública. Para tanto, o líder deve ter a competência de mobilizar sua equipe, trazer confiança, ser autêntico, carismático, e mediar os conflitos existentes ao desenrolar da política.

⁶ Stackholders são os atores envolvidos no processo, atores interessados na discussão.

Transmitir de forma clara os objetivos com a estratégia intersetorial e estar convencido da necessidade e da possibilidade de melhoria são fundamentais na coordenação da articulação e na implementação da política/programa..

3. Política

Aspectos políticos podem ser obstáculos, pois poderá surgir a divisão de poderes pelos líderes numa estratégia de atuação intersetorial. A coordenação da política pretendida se dará por uma coordenação conjunta e deverá ter cuidado com ingerência de outros atores e órgãos sobre outros. Há necessidade de apoio político para o empoderamento do gestor, assim como o apoio e respaldo da comunidade cuja política é endereçada.

4. Atores

Ressalta-se a importância dos servidores públicos e da sociedade como um todo para a legitimação no processo de implementação das políticas públicas, especialmente as das políticas intersetoriais. Acrescenta-se ainda a necessidade de envolver os servidores públicos na construção dessas políticas para que se tenha continuidade deste processo.

5. Cultura organizacional

Consideram-se as relações patrimonialista e clientelistas dentro da estrutura do Estado, além da cultura dos órgãos que fazem parte do processo de formulação e implementação da política intersetorial e de forma geral da cultura do servidor público. O corporativismo em alguns setores e a restrição a mudança inibem as práticas intersetoriais, que mudam o *status quo*⁷ na concepção de política pública que reflete na lógica de trabalho do servidor e também na estrutura engessada da administração pública. As reações à mudança põem em xeque a transformação das políticas e também as ideias inovadoras para demandas complexas da sociedade. Ressalta-se, no sentido da cultura organizacional, a importância de se relevar a organização informal, que muitas vezes reflete e aglomera as manifestações de reações possíveis as práticas intersetoriais.

7 *Statu quo* (por vezes grafada *status quo*, por influência do inglês) é uma expressão latina que significa “no mesmo estado que antes” ou “o estado atual das coisas”. É uma forma abreviada da expressão do latim *in statu quo res erant ante bellum* (“no estado em que as coisas estavam antes da guerra”). Emprega-se essa expressão, geralmente, para definir o estado atual das coisas, a situação em que algo se encontra. É empregado, por exemplo, em expressões como “manter o *statu quo*”, “defender o *statu quo*” ou, ao contrário, “mudar o *statu quo*”. https://pt.wikipedia.org/wiki/Status_quo

6. Processo orçamentário

A despeito da importância da Constituição Federal de 1988, onde se estabelece uma autonomia maior para os municípios no ponto de vista da territorialidade, muitas políticas não alavancaram, especialmente devido a pouca formalização de competências e compromissos legalmente constituídos nas políticas intergovernamentais. Assim sendo, deduz-se que a lógica intersetorial na administração pública necessita da abertura na dimensão legal e no processo orçamentário.

Por outro lado, Lippi (2008) destaca que os estudos analisados indicaram também fatores considerados como potencialidades, isto é, aspectos positivos nas políticas de caráter intergovernamental, quais sejam:

1. Participação

A intersetorialidade é mais permeável à participação e ao envolvimento dos diversos atores na construção e implementação da política pública, principalmente, do ponto de vista do cidadão, uma vez que é considerado num mundo real de necessidades interligadas exigindo uma reformulação da relação do Estado e Sociedade (INJOSA, apud 1998). A partir do esforço concentrado dos entes federativos, por se tratar em muitos casos de políticas cujo foco de atuação é delimitado num contexto específico e territorializado, o envolvimento da comunidade é até um fator de legitimação do processo de articulação. Além disso, a participação dos *stakeholders* em todo o processo referente à implementação da política, principalmente no que diz respeito aos papéis específicos de cada ator e a interferência destes nas atribuições dos demais, resulta em transparência na ação dos órgãos envolvidos e na aproximação e comprometimento dos interessados.

2. Eficiência

A articulação intergovernamental permite a concentração de esforços e recursos, pois se evita empregá-los em políticas fragmentadas. A sobreposição de ações onera o Estado e também não atende à demanda do cidadão na sua totalidade.

3. Eficácia

A intersetorialidade, em uma perspectiva intergovernamental, apresenta-se como uma solução de atuação, geralmente, focada em resultados para o desenvolvimento, tendo em vista a necessidade de uma coordenação conjunta, de definição de objetivos e metas, criação de indicadores de

monitoramento para a obtenção de resultados.

Todos os fatores aqui apresentados refletem, em alguma medida, a limitação ou potencialidade da lógica intersetorial, principalmente por se tratar de diferentes esferas de governo. Todos esses fatores são inerentes à política pública e é importante que eles sejam considerados em todo processo visando lograr êxitos e evitar eventuais rupturas ou descontinuidade.

2.4. Pactuação Federativa

A modernização das ações sociais públicas diz respeito à reorganização da esfera pública, para que suas instituições sejam capazes de responder às transformações sociais substantivas que vêm ocorrendo nas relações entre Estado e Sociedade. Os desafios e soluções para as questões brasileiras se organizam na perspectiva do pacto federativo, que constitui a base para a implementação descentralizada e participativa das políticas sociais para responder às demandas de equidade e desenvolvimento social (ANANIAS, 2005).

Segundo Ananias (2015), o pacto federativo se impõe como a espinha dorsal para a devida organização de políticas públicas de grande alcance numa sociedade como a brasileira, de enorme extensão territorial e organização política altamente descentralizada. O autor destaca ainda que após a Constituição Federal de 1988, um dos desafios da reorganização da esfera pública tem sido justamente a implementação descentralizada e participativa da política social no Brasil. Trata-se de um novo paradigma de gestão pública que diz respeito à articulação e coordenação de atores, políticas e programas, reunindo novas formas de gestão, participação da sociedade civil, territorialidade e intersetorialidade.

Na perspectiva que os problemas concretos que incidem sobre uma população ocorrem dentro de um determinado território, a descentralização das políticas sociais exige a integração entre diferentes políticas e programas e a articulação intersetorial de órgãos e instâncias governamentais em seus três níveis federativos: União, estados e municípios. Ademais, deverá ser considerada a articulação entre todos esses níveis e órgãos governamentais e organizações não-governamentais. Atualmente está se criando uma grande rede de parcerias internas, no próprio governo, com estados e municípios, e com setores da sociedade civil, empresas, trabalhadores, igrejas, universidades, organizações não-governamentais e organismos internacionais multilaterais (ANANIAS, 2005).

Além disso, a criação de conselhos municipais, estaduais e federal, com a participação da sociedade civil, assim como de novos espaços de negociação

bipartites (entre gestores municipais e estaduais) e tripartites (entre gestores municipais, estaduais e federais) constituem inovações institucionais importantes que contribuem para a construção da governança⁸ democrática. Portanto, um desenho de política social que inclua a participação de gestores e beneficiários em seu processo de formulação e implementação favorece a capacidade associativa, a formação de capital social e a maior transparência e eficácia no desempenho das políticas no âmbito local. Por outro lado, coloca igualmente novos desafios e melhor definição das responsabilidades e comprometimento (Ibid, 2005).

2.5. Processo de Implementação e Pactuação

a) Validação da metodologia:

Para a implementação da presente proposta, o primeiro passo é sua análise e validação técnica em um fórum intersetorial, constituído com essa finalidade ou outro, já existente, como é o caso da Comissão Intersectorial de Enfrentamento da Violência Sexual de Criança e Adolescente, já citada anteriormente. A função desse passo é uma avaliação aprofundada dos termos propostos, com vistas ao seu aperfeiçoamento e complementação com informações específicas e inerentes às instituições participantes. Após estas reflexões o documento será elaborado na sua versão definitiva.

Deverão participar das reflexões a seguintes instituições, sem prejuízos de inclusão de outros atores:

1. Ministério da Justiça e Cidadania:

- a. Secretaria Especial de Direitos Humanos;
- b. Secretaria Nacional de Justiça (SNJ);
- c. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP);

2. Ministério da Saúde:

3. Ministério do Desenvolvimento Social

4. Ministério da Educação:

⁸ Governança refere-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico, incluindo-se aí não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais e associações de diversos tipos. GONÇALVES, Alcindo. Como surgiu a governança? Prefeitura Municipal de Linhares. http://www.linhares.es.gov.br/pgp/Downloads/Texto_Apoio_Modulo_II.pdf

5. Ministério do Trabalho
6. Ministério da Cultura
7. Ministério do Esporte
8. Ministério do Turismo
9. Sistema S (Conselho Nacional do SESI)
10. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA
11. Sistema de Justiça
 - a. Conselho Nacional de Justiça
 - b. Conselho Nacional do Ministério Público do Trabalho

b) Pactuações com a Sociedade Civil

Como foi apresentado anteriormente, a adequada governança pressupõe a participação não somente dos gestores da política pública, mas também dos seus beneficiários na formulação e implementação das mesmas, o que proporcionará o comprometimento dos interessados, maior transparência e eficácia no desempenho em âmbito local.

Neste contexto, a proposta de política/programa deverá ser objeto de uma consulta pública para legitimar a participação da sociedade no processo. Essa consulta pública se dará por meio de Consulta Pública, com prazo para apresentação de recomendações. É recomendado um debate sobre o texto de forma presencial, com convocação de audiência pública.

c) Pactuação com Conselhos Setoriais

A proposta metodológica igualmente deverá ser submetida à apreciação dos Conselhos Setoriais, tais como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente-CONANDA, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional de Educação, dentre outros. A análise será em que medida a metodologia proposta produz reflexos diretos nas normativas legais e operacionais, nos protocolos técnicos de atendimento já definidos e seguidos pelos profissionais em cada área específica, dentre outros. Assim sendo, esses Conselhos tem a atribuição de aprovar a proposta ou apresentar recomendações para ajustes, especialmente sobre aspectos conceituais e metodológicos, de forma a viabilizar sua implementação.

d) Pactuação Interministerial e Interinstitucional

Realizada a validação em nível técnico, compete aos dirigentes máximos dos órgãos envolvidos na proposta de atendimento a decisão de serem co-executores da política/programa.

Portanto, faz-se necessário a realização de encontros coletivos ou bilaterais para apresentação da proposta, conferindo espaço para o diálogo acerca de fatores positivos da proposição e impactos para o público beneficiário, os limitantes para a implementação da política/programa, na perspectiva da estrutura, da coordenação dos processos, dos fatores políticos, aspectos culturais organizacionais, a participação do atores envolvidos, aspectos legais e processos orçamentários.

A realização de oficinas se apresenta como um bom mecanismo de sensibilização sobre a importância da política/programa e o envolvimento e engajamento de cada um com base no seu campo de atuação, porém direcionados para uma mesma finalidade: proporcionar um atendimento à criança e ao adolescente que permita sua saída da situação de vulnerabilidade e violação de direitos.

Os resultados das articulações pautarão os encaminhamentos futuros em cada segmento (saúde, educação etc), assim como, proporcionarão subsídios para o aperfeiçoamento da matriz da política/programa, com a inclusão de suas contribuições técnicas, operacionais e financeiras.

e) Competências e Atribuições

Esta etapa consiste na definição do papel dos envolvidos na política/programa de atendimento à criança e ao adolescente em situação de alta vulnerabilidade social, na dinâmica das ações intersetoriais da parceria, com base nas suas competências institucionais, equipamentos e serviços. Para tanto, é preciso especificar as responsabilidades e a interlocução entre as esferas federal, estadual e municipal.

Como diretriz, segue abaixo um modelo dessa definição para a área da Assistência Social, a ser reproduzido em relação às demais políticas setoriais:

Instância/Área Órgãos Atribuições		
Federal Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social	<p>Responsável por promover a articulação institucional e cooperação com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e potencializar a parceria para implementação da metodologia de atendimento da criança e adolescentes, em Rede Nacional;</p> <p>Fomentar e induzir a atuação em rede local e regional para atendimento da criança e adolescente em uma perspectiva intersetorial, aproximando atores de áreas distintas para a gestão articulada e eficiente de serviços e políticas sociais.</p> <p>Fomentar a articulação nos estados / municípios e estabelecer um processo consistente de gestão e monitoramento junto às secretarias de educação estaduais e municipais, Comitês em parceria com as demais políticas públicas;</p> <p>mobilizar contribuições federais para viabilizar ações da política/ programa;</p> <p>Realizar o acompanhamento à distância e visitas técnicas <i>in loco</i>, colaborar nos programas de capacitação, esclarecer dúvidas etc participar do Comitê de planejamento, monitoramento e avaliação da política/programa</p>
Estadual Assistência Social	Secretaria de Assistência Social	<p>Fomentar a articulação nos municípios e estabelecer um processo consistente de gestão e monitoramento junto às secretarias municipais e Comitês em parceria com as demais políticas públicas;</p> <p>Fomentar e induzir a atuação em rede local para atendimento da criança e do adolescente em uma perspectiva intersetorial, aproximando atores de áreas distintas para a gestão articulada e eficiente de serviços e políticas sociais.</p> <p>mobilizar contribuições estaduais para viabilizar ações da política/ programa;</p>
Municipal-Território Assistência Social	CRAS, CREAS, POP dentre outros	<p>Implementar a política/programa de atendimento à criança e ao adolescentes com base na metodologia proposta;</p> <p>Definir e aplicar, conjuntamente com os parceiros, os fluxos de atendimento e propor ajustes necessários;</p> <p>participar dos trabalhos das Subrede Local assegurar o alcance de resultados de forma efetiva e no prazo, em articulação com a Rede Nacional;</p>
		<p>Promover parcerias e celebração de convênios;</p> <p>Definir e aplicar, conjuntamente com os parceiros, os instrumentos de atendimento e acompanhamento de criança e adolescente;</p> <p>Elaborar e sistematizar o portfólio de serviços, equipamentos e programas de atendimento</p> <p>Promover, conjuntamente com os parceiros, a composição de equipes multidisciplinares de atendimento;</p> <p>Garantir os recursos das contribuições de contrapartida para implementação das ações;</p> <p>monitorar e avaliar os resultados da política/programa.</p>

f) Normatização e Formalização

Após a etapa de consultas e realizados os ajustes necessários à proposta, inicia-se o processo de normatização e formalização da política/programa.

No sistema jurídico brasileiro, atos administrativos normativos emanam atos gerais e abstratos visando correta aplicação da lei, tais como: Decreto: atos normativos exclusivo do chefe do executivo; Regulamento: visa especificar mandamentos previstos ou não em leis; Regimento: tem força normativa interna e visa reger funcionamento de órgãos; Resolução: expedidos pelas altas autoridades do executivo para regulamentar matéria exclusiva. Deliberação: decisões tomadas por órgãos colegiados (BARBOSA, 2016).

Segundo Barbosa (2016) os Atos ordinatórios visam disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta de seus agentes: - Instruções: orientação do subalterno pelo superior hierárquico de como desempenhar certa função; - Circulares: ordem escrita e uniforme expedida para determinados funcionários ou agentes; - Avisos: atos de titularidade de Ministros em relação ao Ministério; Portarias: - atos emanados por chefes de órgãos públicos aos seus subalternos determinando a realização de atos gerais ou especiais.

Nesse sentido, por se tratar de uma política/programa intersetorial e interministerial, a normatização envolverá a elaboração de um Decreto Presidencial, instrumento usualmente utilizado pelo chefe do poder executivo para fazer regulamentações de leis (como para lhes dar cumprimento efetivo, por exemplo), entre outras coisas. Por outro lado, a Portaria é o instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e funcionamento de serviço e praticam outros atos de sua competência, o que poderá ser utilizada para a normatização da comissão de Planejamento e Coordenação.

Neste contexto, a proposta de Decreto constante do Anexo V, contém as atribuições de cada Ministério para a implementação continuada, de acordo com a metodologia adotada setorialmente, cujos compromissos poderão ser acompanhados e conduzidos por meio de Comitê de Planejamento.

Cabe destacar que os Conselhos Nacionais setoriais igualmente possuem a atribuição de normatizar, no seu foco de atuação, a aplicação da metodologia de atendimento à criança e adolescente em situação de alta vulnerabilidade social – uma vez já aprovada do ponto de vista conceitual e metodológico - por meio de resolução conjunta ou em separado.

g) Disseminação e Adesão – Pactuação Federativa

Recomenda-se que a Portaria referente à metodologia seja amplamente disseminada nos Estados e municípios, cuja Adesão pode ser feita por meio de Termo de Compromisso e Plano de Trabalho de implementação da metodologia.

Desta forma, a realização de oficinas regionais seria uma boa estratégia de sensibilização e convencimento para a adesão.

Outra estratégia a ser adotada seria a realização de uma experiência piloto, cujos resultados concretos seriam avaliados e disseminados juntos aos entes federados. Casos concretos dão legitimidade à proposta e contribuem na redução de resistências.

A formalização da Adesão recomenda-se que seja por meio de Termo de Compromisso e o correspondente Plano de Trabalho.

h) Estrutura para Implementação

Recomenda-se que o arranjo institucional para sustentar a implementação da política/programa seja por meio da atuação em Rede Nacional e Subredes Regionais e Locais. Dessa forma, caberá ao Ponto Focal, articular, fomentar, e dinamizar as relações e criar condições para o fortalecimento da rede, enquanto um modelo de gestão compartilhada e perene nos territórios⁹.

Ademais, propõe-se a criação de Comitê de Planejamento e Coordenação como espaço de gestão compartilhada intersetorial para debater e deliberar sobre as ações, propor recomendações e atividades de aperfeiçoamento, monitorar e avaliar resultados, além de mobilizar recursos para a política/programa.

No Anexo VI consta uma minuta de Portaria para instituição da Comissão de Planejamento.

i) Assessoria Técnica- Metodológica Contínua

Um diferencial da proposta de metodologia de atendimento à criança e ao adolescente em situação de alta vulnerabilidade social consiste em colocar ações de acolhimento e atendimento humanizados nos processos de trabalho da rede de atendimento, em todos os equipamentos, sistemas

⁹ Sugestões de atribuições e composição constam do Produto 6 - Documento técnico com proposta de arranjo institucional para sustentar a metodologia de atendimento do público em situação de alta vulnerabilidade, incluindo matriz e instrumento de monitoramento e avaliação da política de atendimento.

e instituições. Isso certamente permitirá a construção de uma relação de confiança mútua, possibilitando o acesso e a permanência da criança e do adolescente junto aos serviços, equipamentos e programas da rede.

Neste contexto, deverá ser elaborado um Módulo de formação para Acolhimento e Atendimento Humanizados, a fim possibilitar a qualificação de profissionais nos territórios.

Propõe-se a constituição de equipes de formadores, utilizando profissionais das instituições parceiras e que atuam na capacitação das políticas setoriais, por exemplo o CapacitaSUAS.

Para essas formações poderão ser programadas oficinas específicas e regionais e/ou incluir esse Módulo na estrutura programática de capacitação das instituições parceiras.

Destaca-se que a formação de profissionais deve ser contínua, a medida em a política/programa tende a ganhar escala e considerando a rotatividade no setor público.

j) Comunicação e Cooperação

No contexto da política/programa de atendimento à criança e ao adolescente, a comunicação e a cooperação possuem papéis estratégicos para implantação e disseminação da metodologia nas instituições integrantes, para a troca de experiências, o protagonismo dos usuários, a construção do acervo da política/programa, a produção científica e a memória.

Promover a disseminação e o compartilhamento das experiências, bem como a transparência das ações e dos resultados, de acordo com as ferramentas de comunicação existentes (sites, blogs, facebook), facilita a interface com a sociedade em geral e contribui para um controle social eficiente e eficaz.

Um acervo é fundamental para subsidiar o aprimoramento da metodologia, pois constitui de instrumentos resultantes da aplicação metodológica no terreno. São os guias e apostilas, os fôlderes, portfólios, relatórios de progresso, os artigos, e outros que contribuam para sua eficácia da política/programa.

Não obstante, seria salutar prever vivências de cooperação e intercâmbio de experiências, tanto no nível regional quanto nacional, para valorizar e contribuir no processo de aprendizagem da implementação da política/

programa, inclusive com a participação de crianças e adolescentes.

Dar “voz” às crianças e aos adolescentes contribui para que entendam a própria história e trajetória, assim como contribui para visibilizar o impacto proporcionado com a política/programa, que tem por fundamento a inclusão social desse público.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das análises depreendidas para elaboração do presente documento e dos já apresentados anteriormente, é possível inferir sobre a premência de se implantar a metodologia de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade social, que potencializa recursos individuais e coletivos capazes de contribuir para a superação de tais situações, resgate de seus direitos e alcance da autonomia;

Dada a complexidade do fenômeno da violência e as situações de vulnerabilidades as quais as crianças e adolescentes são vítimas, uma política de atendimento mais facilmente logrará êxito com a integração dos diferentes serviços, equipamentos, políticas e programas e a articulação intersetorial de órgãos e instâncias governamentais nas três esferas federativas: União, estados e municípios. Deve ser considerada a ampla articulação dos entes, dos órgãos governamentais, além do engajamento das organizações não-governamentais e privadas no processo.

Portanto, as estratégias de implementação e pactuação da metodologia de atendimento à criança e ao adolescente em situação de alta vulnerabilidade social do ponto de vista intersetorial, interinstitucional e interfederativo, trazem no seu bojo a complementariedade de saberes (interdisciplinaridade) e atuação integrada em Rede Nacional e Subredes Regionais e Locais, tendo na centralidade as demandas da criança e do adolescente, na perspectiva da proteção integral, da sua real inserção social, por meio da educação, da assistência psicossocial, da saúde, dos projetos de cultura, esporte e lazer, entre outros.

As pactuações se darão de múltiplas formas, por meio de reuniões coletivas, bilaterais e oficinas, consultas públicas com a sociedade em geral e com os conselhos setoriais de assistência social, da saúde, da criança e do adolescente, dentre outros.

A normatização será por meio de Portaria Interministerial contendo as atribuições gerais dos atores, assim como os conselhos setoriais deverão emitir resoluções conjuntas ou individuais sobre o tema.

A Adesão dos entes federados se dará por meio de Termo de Compromisso e Plano de Trabalho. Oportuno destacar a necessidade de prever fontes de financiamento das ações, quais recursos disponíveis e suas origens.

Ressalta-se também a previsão de assessoria técnica-metodológica na implantação, tendo em vista a diversidade de profissionais atuantes na rede de atendimento e a necessidade de harmonização de procedimentos.

Sublinha-se também a importância de vivências de cooperação e intercâmbio de experiência como forma de visibilizar os resultados e impactos nos territórios e para os beneficiários, e construir espaços de aprendizado e de transparência da política pública.

Por fim, destaca-se que as estratégias aqui apresentadas são referenciais para futuras discussões na medida em se avança nos diálogos com os promotores de políticas públicas envolvidos no processo e as pactuações interministeriais e interfederativas.



VII. Escuta de crianças e adolescentes em situação de violência

1. ESCUTA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

A escuta protegida de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência se tomou um tema prioritário na área de proteção e defesa da infância e adolescência no Brasil nos últimos anos. Diversas instituições que atuam com esse tema, inclusive a SNDCA, reconheceram a importância de definir um sistema de escuta e tomada de depoimentos de meninas e meninos capaz de proporcionar atendimento humanizado às vítimas, evitando que elas sejam submetidas a repetição desnecessária dos fatos vivenciados, e a coleta de evidências para a investigação e o processo judicial.

Em âmbito nacional, destacam-se algumas ações destinadas a concretização desse objetivo: aprovação e sanção da Lei 13.431/2017, que estabelece mecanismos para a escuta protegida de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência; produção dos “Parâmetros de escuta de crianças e adolescentes em situação de violência”; e disseminação dos Centros de Referência Integrada de Atendimento de Crianças e Adolescentes.

1.1 Parâmetros de escuta de crianças e adolescentes em situação de violência

A Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente lançou no dia 10 de agosto de 2017 os “Parâmetros de escuta de crianças e adolescentes em situação de violência”, que traz orientações para a atuação do Sistema de Garantia de Direitos em relação ao atendimento das vítimas de violência. O documento foi elaborado no âmbito da Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, colegiado vinculado à Secretaria. O objetivo é qualificar o serviço prestado por profissionais da segurança pública, justiça e da rede de proteção social durante a escuta e a coleta do depoimento de crianças e adolescentes, evitando que eles sejam submetidos à repetição desnecessária dos fatos vividos e a conseqüente revitimização.

O documento propõe a padronização de procedimentos e a atuação integrada dos órgãos responsáveis por esse atendimento. Segundo a diretora de Políticas Temáticas da SNDCA, Fabiana Gadelha, a proteção das crianças e adolescentes que sofreram violência envolve a garantia de um atendimento humanizado às

vítimas e a coleta de evidências para subsidiar a responsabilização judicial do suposto agressor.

Segundo a publicação, o atendimento protetivo é composto pela Escuta Especializada, que é feita pela rede de proteção nos campos da educação, da saúde, da assistência social, da segurança pública e dos direitos humanos; e pelo Depoimento Especializado, realizado pelos órgãos investigativos de segurança pública e pelo sistema de Justiça. A primeira modalidade tem a finalidade de acompanhar a vítima em suas demandas, enquanto a segunda busca a apuração da materialidade e autoria dos fatos criminosos no âmbito de um processo investigatório e de responsabilização judicial do suposto autor da violência. Os parâmetros definem também atribuições específicas para os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos:

Escola:

Deve auxiliar na identificação dos casos e acompanhamento no âmbito escolar, prevenindo conseqüências como a evasão;

Sistema Unico de Saúde:

Pode adotar medidas profiláticas, tratamento de agravos e acompanhamento do quadro de violência (anteriores e seqüelas), além da notificação compulsória;

Sistema Unico de Assistência Social:

Presta atendimento especializado com foco em demandas específicas (suporte social, emocional, jurídico-social etc.);

Conselho Tutelar:

Atua na aplicação de medidas de proteção definidas no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Além disso, pode escutar o relato espontâneo da vítima, recebe denúncias para verificação e encaminhamento aos órgãos do SGD conforme as atribuições específicas que cada caso demanda.

Segurança Pública:

A polícia ostensiva atua na prevenção e no flagrante de situações e a polícia investigativa é responsável pela apuração da materialidade e autoria. Nesse caso realiza tanto a escuta especializada como depoimento especializado

Sistema de Justiça:

Sua atuação deve ser baseada na observância aos ritos e procedimentos estabelecidos no direito processual brasileiro. Deverá priorizar a produção antecipada de provas, a garantia de consulta a advogado ou defensor e audiências adaptadas ao ritmo e capacidade de atenção da criança.

1.2 Implementação da Lei 13.431/2017

O presidente Michel Temer sancionou no dia 4 de abril o Projeto de Lei que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente para ampliar a proteção a meninos e meninas que sejam testemunhas ou vítimas de violência. A sanção ocorreu na abertura do 9º Global Child Forum on South America, com a presença do casal real da Suécia, Carlos Gustavo e Sílvia. O evento foi realizado na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), na capital paulista.

Imagem: Presidente Temer sanciona Lei da Escuta Protegida



Fonte: Agência Brasil

A Lei 13.431/2017 estabeleceu dois novos procedimentos para ouvir crianças e adolescentes durante inquéritos e processos judiciais que envolvam crianças e adolescentes: a escuta especializada e o depoimento especial. O primeiro deve ser realizado perante órgão da rede de proteção e limitado estritamente ao necessário para o cumprimento de sua atribuição. O segundo é o depoimento especial, quando a criança é ouvida perante a autoridade judicial ou policial. Esse depoimento será intermediado por profissionais especializados que esclarecerão à

criança os seus direitos e como será conduzida a entrevista. Quando a criança tiver menos de sete anos e no caso de violência sexual a tomada de novo depoimento especial só será permitida com autorização da autoridade competente e se houver a concordância da vítima ou da testemunha. A escuta especializada e o depoimento especial devem ser realizados em local apropriado e acolhedor, com infraestrutura e espaços físicos que garantam a privacidade da criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência.

Por ser um tema recente para a área da infância e adolescência, a SNDCA apoiou a realização de um seminário sobre a implementação dessa lei que reuniu, no dia 8 de agosto, em Brasília, representantes do Sistema de Garantia de Direitos, do governo e da sociedade civil. Ao participar da abertura do evento, a diretora de Políticas Temáticas da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fabiana Gadelha, destacou que a essa legislação foi resultado de uma construção coletiva e que a união de esforços de toda a rede de proteção também será fundamental para sua efetivação. “A intenção dessa Lei é garantir que a criança não seja revitimizada, que a coleta de elementos de investigação ocorra com cautela e respeito, e que a rede de atendimento seja qualificada e preparada para ouvir essa criança em qualquer situação. A rede está madura para que possamos nos unir nessa missão de implementar a lei”, defendeu.

Imagem: Seminário debate implementação da Lei da Escuta Protegida.



Foto: SNDCA/MDH

1.3 Centros de Referência Integrada de Atendimento de Crianças e Adolescentes - CRIANCA

Uma das propostas da SNDCA para a implementação da Lei da Escuta Protegida é a criação nos municípios brasileiros dos Centros de Referência Integrada de Atendimento de Crianças e Adolescentes (CRIANCA), que permitirá a integração das políticas de atendimento executadas hoje nos territórios. Esses espaços, que já existem em algumas cidades brasileiras, reúnem profissionais de áreas como assistência social, psicólogos e segurança pública para realizar a escuta e tomada de depoimentos das crianças e adolescentes, além de fazer o encaminhamento e acompanhamento das vítimas pelos serviços da rede de atendimento.

Um dos modelos considerados exitosos atualmente é o desenvolvido pelo Distrito Federal, inaugurado em outubro de 2016. Batizado de “Centro de Atendimento Integrado 18 de Maio”, o espaço conta com uma equipe multidisciplinar de atendimento, que elabora o boletim de ocorrência, realiza a escuta e tomada de depoimentos e faz encaminhamento e acompanhamento da vítima pelos serviços da rede de atendimento, como hospitais e IML, quando necessário. Ao visitar o local em julho deste ano, a então secretária nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Claudia Vidigal, avaliou a possibilidade de transformar a experiência da capital federal em um projeto que pode ser implementado nos demais municípios brasileiros.

Para Vidigal, a criação de centros de atendimento não é o único caminho para os gestores municipais conseguirem aprimorar a escuta de crianças e adolescentes expostos à violência, mas é um excelente exemplo de integração da rede de proteção, capaz de evitar a revitimização das crianças e adolescentes e fortalecer a responsabilização do agressor. Com base na experiência da capital federal, a SNDCA desenvolveu um projeto de implementação dos Centros de Referência Integrada de Atendimento de Crianças e Adolescentes (CRIANCA), que deve ser executado com a indicação de emendas parlamentares. A estimativa é de que cada centro tenha um custo de R\$500.000.

A expectativa é que os municípios possam utilizar esse recurso para implementar os centros integrados, que ofereçam salas humanizadas e adaptadas para a realização das escutas e devem contar com estrutura física que comporte uma equipe multidisciplinar qualificada, com TV, câmeras, computadores, entre outros equipamentos, que permitam a execução da metodologia da escuta qualificada e a gravação da entrevista com o objetivo de anexá-la ao processo. A implantação dos Centros Integrados em todo o país podem oferecer condições mais dignas às vítimas da violência (física, sexual, psicológica) e melhorar, inclusive, o andamento

processual, já que a escuta qualificada garante maior agilidade e cuidado na apuração dos fatos.



Referências bibliográficas

AGUIAR, G.P. de; GARÇÃO, M.A.D. - *Formação Continuada: desfazendo nós*. UNIVAR. Revista Interdisciplinar. 2009. Disponível em: <http://www.univar.edu.br/revista/downloads/formacao.pdf>

AIRES, S. *Relatório "O fenómeno Sem-Abrigo na União Europeia-Bases e tipologias de uma estratégia"*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República/ União Europeia Brasília/DF. Disponível em http://sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/relatorio_fenomeno_sem_abrigo_na_ue_-_bases_e_tipologias_de_uma_estrategia_final_sergio_aires.pdf

AMEIDA, M.C.R. *Metodologia da Pesquisa Científica - Ensino Interativo - Universidade Anhembi Morumbi - (Coord)*. 2016. Disponível em http://www2.anhembi.br/html/ead01/metodologia_pesq_cientifica_80/lu06/index.htm

ANANIAS, P. *Sobre o Dever de Mudar a Realidade: o papel do Estado na promoção das políticas públicas sociais de um modelo de desenvolvimento integral*. IN: Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Coelho, M.F.P; Tapajós, M.S; Rodrigues, M. (Org.). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. 360p. Disponível em: <http://www>.

mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/politicas_desenvolvimento.pdf

ANANIAS, P.A *Agenda de modernização das ações sociais públicas em âmbito local*. Revista de Administração Pública, v. 39, n. 2, p. 179-185, 2005. Dispon[ível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12147/a-agenda-de-modernizacao-das-acoes-sociais-publicas-em-ambito-local/i/pt-br>

ANDI. *Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes-- Guia de referência para a cobertura jornalística*. Brasília-DF. 2007. Disponível em <http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/publicacao/exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes-guia-de-referencia-pa-0>

AZEVEDO, M; BRAND, A; HECK, E; PEREIRA, L.M.P.; MELIÁ, B. *Guarani Retã 2008 - Povos Guarani na fronteira Argentina, Brasil e Paraguai*. UNaM, ENDEPA; CTI, CIMI, ISA, UFGD; CEPAG, CONAPI, SAI, GAT, SPSAJ, CAPI. Disponível em http://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/caderno_guarani_%20portugues.pdf

BANDEIRA, M.R. *Definição das Variáveis e Métodos de coleta de Dados*. Laboratório de Psicologia Experimental. Departamento de Psicologia - UFSJ. Disponível em: http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/lapsam/Metodo%20de%20pesquisa/Metodos%20de%20pesquisa%202013/Texto_9_Definicoes_das_variaveis_e_metodo_de_coletas_de_dados.pdf

BARBOSA, E. F. *Instrumentos de coletas de dados em pesquisa educacionais - (Curso de Especialização em Metodologias e Desenv. e Avaliação de Projetos Educacionais) SEE-MG/CEFETMG*. 1999. Disponível em http://www2.unifap.br/midias/files/2012/03/coleta_dados.pdf

BARBOSA, CARLOS - Atos administrativos - Parte 2 - Portal TV Justiça. 2016. Disponível em http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/ane_xo/Carlos_Barbosa_Atos_administrativos_Parte_2.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Dicionário de termos técnicos da Assistência Social*. Belo Horizonte: ASCOM. 2007. 132p. Disponível em http://www.cedecacasarenascer.org/uploads_arquivos/livros/1705175954000000-dicionario_de_termos_tecnicos_da_assistencia_social_2007.pdf

BRAGA, C.G. Enfermagem transcultural e as crenças, valores e práticas do povo cigano. Artigo (*Mestrado em Fundamentos de Enfermagem*). *Revista da Escola de Enfermagem da USP*. Vol.31 no.3 São Paulo Dec. 1997

BORGES, C. C; e MAGALHÃES, A.S. *Laços intergeracionais no contexto*

contemporâneo. Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, 2011. Estudos de Psicologia, 16(2), maio-agosto/2011, 171-177. disponível em <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v16n2/v16n2a08.pdf>

CARVALHO, M DE L.; BARBOSA, T.R.G; SOARES, J.B. *Implementação de Política Pública: uma abordagem teórica e crítica*. Artigo apresentado do X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur, Mar del Plata 8,9,10 de diciembre de 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTA%C3%87%C3%83O%20DE%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TE%C3%93RICA%20E%20CR.pdf?sequence=1>

CAVALCANTI, M.M.A. Avaliação de políticas públicas e programas - Instituto Social Iris - Natal-RN. 2006 Disponível em: <http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>

Conselho Federal de Psicologia. Revista Psicologia: Ciência e Profissão. IN: *A palavra da FUNABEM*. Revista Psicologia: Ciência e Profissão (artigo). PCF, Vol. 8, nº 1. Brasília, 1988. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98931988000100003

COSTA, L. C. *Gênero: uma questão feminina?* Universidade Estadual de Ponta Grossa-UEPG. Artigo (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Núcleo de Pesquisa em Desigualdade e Exclusão no Espaço Local-NUPEL. Ponta Grossa/PR. 2003 - Disponível em www.uepg.br/nupes/genero.htm

COSTA, F.L; CASTANHAR, J.C. *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos* - (artigo). RAP Rio de Janeiro 37(5):969-92, Set./Out. 2003. Disponível em: http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf

COTTA, T.C. *Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto*. Revista do Serviço Público Ano 49 Número 2 Abr-Jun 1998. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/368/374>

CUSTÓDIO, A. V. *Direitos da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2254. Acesso em abr 2016.

DELORS, J. *Educação, um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. Brasília, MEC, UNESCO e Cortez,

1998. Disponível em http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/Dellors_alli_Relatorio_Unesco_Educacao_tesouro_descobrir_2008.pdf

DIGIÁCOMO, M. J. *O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o desafio do trabalho em "Rede"*. Ministério Público do Estado do Paraná. Curitiba, 2013. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=390>

ECPAT. *Relatório de Monitoramento de país sobre a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCCA)-BRASIL - End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes* (Organização internacional orientada para o Fim da Prostituição e Pornografia Infantil bem como do Tráfico de Crianças para Objetivos Sexuais) . ECPAT Internacional. 2014 2ª EDIÇÃO. Disponível em http://www.ecpat.org/wp-content/uploads/legacy/CMR_BRAZIL_FINAL.pdf

ECPAT . *Relatório do Diálogo entre Países na Tríplice Fronteira Brasil- Colômbia-Peru*. Tiana Sento Sé. Amanda Cristina Ferreira (ORG.) ECPAT Brasil. Manaus/Amazonas. 2015.

FARAJ, S.P; SIQUEIRA, A. *O Atendimento e a Rede de Proteção da Criança e do Adolescente Vítima de Violência Sexual na Perspectiva dos Profissionais do CREAS*. Universidade Federal de Santa Maria/RS. Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.37, p.67-87, jul./dez. 2012 – Disponível em file:///C:/Users/Administrador/Documents/produto%202/2097-12644-2- PB%20(1).pdf

FALEIROS, V.P; FALEIROS, E.S. *Escola que Protege: enfrentando a violência contra crianças e adolescentes*. Coleção Educação para Todos:31. MEC/SECADI. Brasília-DF. 2007. 101p.

FONTES, M. *Turismo e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes: um Estudo dos seus Fatores Determinantes*. SESI Nacional. Disponível em http://www.agenciajovem.org/wp/wp-content/uploads/2013/05/Estudo_explora%C3%A7%C3%A3osexual_crian%C3%A7aseadolescentes.pdf

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (FPA). *Drogas lícitas e ilícitas no Brasil: proximidades e opiniões*. Vilma Bokany; Gustavo Venturi (Coord.). Fundação Perseu Abramo (FPA). 2013. Disponível em http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/drogas-quantiquali-fpa-mar14-site.pptx_.pdf

GOMES, N.L. *Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça*. Revista Educação e Sociedade. Campinas, v. 33, n. 120, p. 727-744, jul.- set. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n120/05.pdf>

GRACIANI, M.S.S. *A formação do educador social e a Pedagogia da Convivência* – FBB – Brasília/DF. 2011. Disponível em <http://www.fbb.org.br/reporter-social/artigos/artigo-a-formacao-do-educador-social-e-a-pedagogia-da-convivencia.htm>

GTZ; ABC/MRE. *Manual Operacional da Cooperação Trilateral BRASIL- ALEMANHA* Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH , Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores. Brasília/DF. 2015. Disponível em <http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes>

HIPOLITO, D. *Formação Continuada: análise de termos*. (Artigo) Dissertação de mestrado Formação Continuada: dos desafios às possibilidades ao cotidiano escola. PUC-SP, 1996) . Ano VI nº 21, 2000. Disponível em http://www.oocities.org/br/dineia.hypolitto/arquivos/artigos/101_21.pdf

IIN. *Relatório Anual do Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos 2006. Documento para o trigésimo sétimo Período Ordinário*. 2006. Disponível Em <http://www.scm.oas.org/pdfs/2007/MISC/IIN- Informe%20Anual%20XXXVII%20AG%20OEA-PO.pdf>

IMBER-BLACK,E. et al. *Os Segredos na Família e na Terapia Familiar*- 1ª.ed. Porto Alegre: Artes Médicas. 1994.

INSTITUTO ALIANÇA. *Disseminação da Metodologia de Atendimento a Crianças e Adolescentes vítimas de Tráfico para fins de exploração sexual*. GADELHA, G.; OLIVEIRA, I. (Org.). Fortaleza. 2011. 113p.

IPPDH. *Mercosur, Unasur y Haytí – Cooperación Regional en Derechos Humanos*. IPPDH. 2014. Disponível em <http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/mercosul-unasul-e-haiti-cooperacao-regional-em-direitos-humanos/>

IRN - Tenotã-Mö: Alertas sobre as conseqüências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu Organizador A. Oswaldo Sevá Filho – International Rivers Network-RN. 2005. disponível em https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/tenotamo.pdf

ITS - Instituto de Tecnologia Social. *Caderno Conhecimento e Cidadania - Tecnologia Social 1* - Maurício Ayer (ORG). São Paulo. 2007. Disponível em: http://www.itsbrasil.org.br/sites/itsbrasil.w20.com.br/files/Digite_o_texto/Caderno_Serie_Conhecimento_e_Cidadania_-_Tecnologia_social_1.pdf

JESUS, J.G. de. *Orientações sobre a população transgênero: conceitos e termos*. Brasília: Autor, 2012. Disponível em http://www.sertao.ufg.br/up/16/o/ORIENTA%C3%87%C3%95ES_POPULA%C3%87%C3%83O_TRANS.pdf?1334065989

JUBIRATS, J. *Quais Políticas Pública para qual Crise ? Transformação Social e Intervenção do Estado*. IN: Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. IN: Coelho, M.F.P; Tapajós, M.S; Rodrigues, M. (Org.). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. 360p. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/politicas_desenvolvimento.pdf

LEAL, M. L. P; LEAL, M. F. P. (Org.) *Pesquisa Nacional sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes (PESTRAF)*. CECRIA. Brasília, 2002. disponível em http://www.childhood.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Pestraf_2002.pdf

LEAL, M. L. P; LEAL, M. F. P. ; CESAR, M. A. (Org). *Matriz 2011: Matriz Intersetorial de Endrentamento à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*. Relatório. Ed. Violes/SER/UnB. 2012. 256p.

LIBORIO, R.M.C.; *Exploração Sexual Comercial Infanto-Juvenil: categoria explicativas e políticas de Enfrentamento*. IN: A Exploração Sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisa, e intervenções psicossociais. LIBORIO, R.M.C; SOUZA, S.M. (Org.), São Paulo: Casa do Psicólogo, Goiânia/GO. Universidade Católica de Goiás, 2004. Disponível em https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=gye8NrnqwewC&oi=fnd&pg=PA17&dq=Explora%C3%A7%C3%A3o+Sexual+Comercial:+categoria+explicativas+e+pol%C3%ADticas+de+Enfrentamento&ots=6mmKi1oMJ9&sig=V2vW4ASFccJ7p_UGEU9RaxvNS8#v=onepage&q=Explora%C3%A7%C3%A3o%20Sexual%20Comercial%3A%20categoria%20explicativas%20e%20pol%C3%ADticas%20de%20Enfrentamento&f=false

LIPPI, M. T. *A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática*. II Congresso Consad de Gestão Pública (Painel 37 - Políticas públicas e gestão: a questão metropolitana), Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-ESTRAT%C3%89GIA-DE-ARTICULA%C3%87%C3%83O-INTERGOVERNAMENTAL-NA-IMPLANTA%C3%87%C3%83O-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-METROPOLITANAS-CONSTRUINDO-UM-CONCEITO-E-EVIDENCIANDO-A-APLICA%C3%87%C3%83O-PR%C3%81TICA.pdf>

LOTTA, G.S.; VAZ, J.C. *Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil*. ENAP. Revista do

Serviço Público Brasília(RSP) 66 (2) 171-194 abr/jun 2015. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409/698>

LOTTA, G.S.; VAZ, J.C. *Novos Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil*. In: XVIII CLAD, 2013, Montevideo. Anais do XVIII CLAD, 2013. Disponível em: <https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2014/09/lotta-e-vaz.pdf>

MARQUES, C.L.; DIAS, J.F.S; COSTA, V.R.P. *As relações intergeracionais: encontros ou conflitos?* EFDportes.com, Revista Digital, Año 15, n° 150. Buenos Aires, Novembro de 2010. Disponível em <http://www.efdeportes.com/efd150/as-relacoes-intergeracionais-encontros-ou-conflitos.htm>

MENDONÇA, A. C. L. *Política de Atendimento à criança e ao adolescente estabelecida no ECA*. Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Paraná-CAOPCAE/MPPR. Curitiba/PR. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1216>

MINAYO, M.C. S. *Violência: um problema para a saúde dos Brasileiros*. IN: Impactos da Violência na Vida dos Brasileiros. Ministério da Saúde / Secretaria de Vigilância em Saúde. Brasília-DF. 2005. Disponível em http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/impacto_violencia.pdf

_____. *Conceitos, teorias e tipologias de violência: a violência faz mal à saúde*. IN: Violência faz mal à saúde. LIMA, C.A. (Coord.) et al.]. – Brasília- DF. Ministério da Saúde. 2006. 298 p.: il. color. – (Série B. Textos Básicos de Saúde). Disponível em: http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books-MS/06_0315_M.pdf#page=29

MORESCHI, M.T. *Produto 1 - Documento Técnico contendo a contextualização sobre o fenômeno da violência contra crianças e adolescente, em especial, da violência sexual e de públicos específicos definidos pela CGEVSA (Comunidades tradicionais, recortes de gênero e raça, populações vulneráveis, etc)*. Projeto BRA/13/017 – Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Fortalecida. PNUD/ABC/SDH. Brasília/DF. 2016. 186 p.

MORESCHI, M.T. *Produto 2 - Documento Técnico contendo os desafios pertinentes à elaboração e à implementação de metodologia de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade social*. Projeto BRA/13/017 – Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Fortalecida. PNUD/ABC/SDH. Brasília/DF. 2016.

MORESCHI, M.T. *Produto 3 - Documento Técnico contendo a matriz de variáveis e instrumentos de coleta de dados - quantitativo e qualitativo - para levantamento de informações sobre os arranjos institucionais de políticas públicas existentes na*

administração federal relacionadas com o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, em especial a violência sexual. Projeto BRA/13/017 – Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Fortalecida. PNUD/ABC/SDH. Brasília/DF. 2016.

MORESCHI, M.T. *Produto 4 - Documento Técnico contendo sistematização dos arranjos institucionais de políticas públicas existentes relacionadas com o objeto da consultoria na administração federal.* Projeto BRA/13/017 – Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Fortalecida. PNUD/ABC/SDH. Brasília/DF. 2016.

MORESCHI, M.T. *Produto 6 - Documento técnico com proposta de arranjo institucional para sustentar a metodologia de atendimento do público em situação de alta vulnerabilidade, incluindo matriz e instrumento de monitoramento e avaliação da política de atendimento.* Projeto BRA/13/017 – Proteção Integral de Crianças e Adolescentes Fortalecida. PNUD/ABC/SDH. Brasília/DF. 2016.

MOTTI, A.J.A; SANTOS, J.V.dos. *Redes de Proteção Social à Criança e ao Adolescente: Limites e Possibilidades.* IN: Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infantojuvenil no Território Brasileiro-PAIR – Conteúdos para Capacitação. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Secretaria dos Direitos Humanos. Campo grande/MS. 2011.

MONTEIRO, S.R.P. *O marco conceitual da vulnerabilidade social.* Universidade Católica de Pelotas. Revista Sociedade em Debate. Pelotas, 17(2): 29-40, julho-dezembro de 2011. Disponível em <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/695>

OBSERVATORIO DE FAVELAS; SDH/PR; UNICEF. *Homicídios na Adolescência no Brasil: IHA 2012.* Dorian Borges, Ignácio Cano (ORG.). Observatório de Favelas; Rio de Janeiro, 2014. 112p

OLIVEIRA, A.R.F.O; SOUZA, R.C.M. *As cidades fronteiriças na Américas do Sul: Polêmicas e conflitos com centro Oeste brasileiro.* Instituto de Geografia da UFU. Artigo recebido em 31/08/2013 e aceito para publicação em 17/11/2013. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/viewFile/7269/9591>

OLIVEIRA, H. S. S. C. - *RITS Rede Integrada do Terceiro Setor* – Artigo – Revista Techoje - IETEC - Instituto de Educação Tecnológica – Belo Horizonte. Disponível em: http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/262

OLIVERIA, M.M.C. *Atuação em Redes por Organizações do Terceiro Setor.* Universidade de São Paulo/Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. (Monografia

Curso MBA de Recursos Humanos) - São Paulo 2000 - Disponível em http://institutofonte.org.br/sites/default/files/Oliveira%20MMC_Atuacao%20em%20redes%20por%20organizacoes%20do%20Terceiro%20Setor.pdf

OLIVEIRA, B.R. *Street Level Bureaucracy e implementação de políticas públicas: uma revisão da literatura aplicada ao Programa Bolsa-Família em Belo Horizonte (MG)*. - VI CONVIBRA - Congresso Virtual Brasileiro de Administração. 2009. Disponível em http://www.convibra.com.br/2009/artigos/144_0.pdf

OLIVEIRA, A. *Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas* -Universidade Federal da Bahia - 2012. Disponível em: recebido em 16 out. 2011 e aceito em 12 jul. 2012 - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000600007

PAPILA, D. et al. *Desenvolvimento Humano* - 12ª. Ed. - Dados Eletrônicos - Porto Alegre: AMGH. 2013.

PEREIRA, S.E.F. *Crianças e adolescentes em contexto de vulnerabilidade social: Articulação de redes em situação de abandono ou afastamento do convívio familiar*. Artigo. Aconchego. Brasília/DF. Disponível em: <http://www.aconchegodf.org.br/bibliotecalivros.html>

PEREIRA, L; BENETTI, M.F - *A Importância da Formação Continuada dos Assistentes Sociais na atuação com as Políticas Públicas*. (Artigo). Curso de Especialização em Gestão Social de Políticas Públicas). Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), 2014. Disponível em: <http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/01/Lygia-Pereira.pdf>

PERES, E.L. *Da Violência estrutural à violência doméstica contra crianças e adolescentes: aspectos conceituais*. IN: Por uma Escola que Protege a educação e o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes. Silva,V.B.; LOPES, J E; CARVALHO, A. (ORG.). Ponta Grossa/PR. Editora UFPR, 2008. 198p.

RODRIGUES, N.S. *O Candomblé e a cultura afro-brasileira*. Revista Tempo, Espaço e Linguagem (TEL), v.1, n.2, maio/ago. 2010, p.103-110. Disponível em file:///C:/Users/Administrador/Downloads/Artigo%20196.pdf

ROCHA, E.J ; ROSEMBERG. F. *Autodeclaração de cor e/ou raça entre escolares paulistano(as)*. Programa de Estudos PósGraduados em Psicologia Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Artigo (Mestrado Psicologia). Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, set./dez. 2007 Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, p. 759-799, set./dez. 2007. Disponível em <http://www>.

scielo.br/pdf/cp/v37n132/a1237132.pdf

ROMANINI, R; RUA, M.G. IGEPP. *Tipologias e Tipos de Políticas Públicas*. Disponível em http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_unidade_04.pdf

SALLES, J. de et al.- 1ª. ed. Porto Alegre . Artmed. 2016. *Neuropsicologia do Desenvolvimento: Infância e Adolescência*

SAMPAIO, A. *As Políticas de Desenvolvimento Social no Brasil*. IN: Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Coelho, M.F.P; Tapajós, M.S; Rodrigues, M. (Org.). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. 360p. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/politicas_desenvolvimento.pdf

SANCHEZ, S. *Instrumentos da Pesquisa Qualitativa*. UFRRJ, 2008. Disponível em <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=instrumentos%20de%20coleta%20de%20dados%20pesquisa%20quantitativa>

SANTOS, D.J.S; PALOMARES, N.B; NORMANDO, D; QUINTÃO, C.C.A. *Raça versus etnia: diferenciar para melhor aplicar* - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Artigo (Curso de Especialização de Ortodontia).

Revista Dental Press J Orthod 121. 2010 May-June;15(3):121-4. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/dpjo/v15n3/15.pdf>

SANTOS, B. dos; IPPOLITO, R. *Guia Escolar: identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes*. Brasília: Presidência da República,

SANTOS, E. C. *Vítimas da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes: Indicadores de Risco, Vulnerabilidade e Proteção*. Childhood Brasil. 2009. Disponível em <HTTP://www.childhood.org.br/wp-content/uploads/2014/03/vitimas-de-explora%C3%A7%C3%A3o-sexual-de-crian%C3%A7as-e-adolescentes.pdf>

SANTOS, B.R. dos. O enfrentamento da exploração sexual infanto-juvenil: uma análise de situação. Editado por Rogério Araujo. Goiânia/GO: Canonde Editorial, 2007. 372p.

SANTOS, A.V. *Produto 4: Documento técnico contendo avaliação intermediária dos resultados obtidos no projeto de cooperação internacional BRA10/007: Boas práticas em redes na implantação e implementação de sistemas de informação para a infância e adolescência*. Projeto PNUD BRA 13/017. SDH/PNUD. Brasília/DF. 2016.

_____. A.V. *Produto 5: Documento técnico contendo avaliação intermediária dos*

resultados obtidos no projeto de cooperação internacional BRA13/017: *Proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes fortalecida*. Projeto PNUD BRA 13/017. SDH/PNUD. Brasília/DF. 2016.

_____. *Produto 6: documento Técnico contendo levantamento de iniciativas de cooperação internacional relacionadas à temática dos direitos humanos de crianças e adolescentes, bem como proposta de atuação governamental brasileira*. Projeto PNUD BRA 13/017. SDH/PNUD. Brasília/DF. 2016.

_____. *Produto 7: Base contendo proposta de planejamento das prioridades para atuação internacional governamental brasileira sobre direitos humanos da criança e adolescentes*. Projeto PNUD BRA 13/017. SDH/PNUD. Brasília/DF. 2016.

Secretaria do Especial dos Direitos Humanos / Ministérios da Educação. Seropédica, RJ: EDUR, 2011. Disponível em: file:///C:/Users/Administrador/Documents/ssvp%202016/reuni%C3%A3o%20junho%202016/guia_escolar_rede_de_protecao.pdf

Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Letícia. *Comité Fronterizo Tripartita Brasil – Colombia – Perú de Prevención de la ESCNNA (Explotación sexual y comercial de NNA)*. Alcaldía de Letícia/ Secretaria de Desarrollo Social/Dirección de Turismo Municipal. Letícia/Colômbia. 2015.

Serviço Social da Indústria – Conselho Nacional – *Tecnologia Social ViraVida. Componente 1 – Articulação e Mobilização*. Brasília/DF. SESI-CN, 2014. 63p.

_____. *Tecnologia Social ViraVida. Componente 2 – Inserção e Acolhimento*. Brasília/DF. SESI-CN, 2014. 55p.

_____. *Tecnologia Social ViraVida. Componente 3 – Processo Socioeducativo*. Brasília/DF. SESI-CN, 2014. 67p.

_____. *Tecnologia Social ViraVida. Componente 4 – Inserção Produtiva*. Brasília/DF. SESI-CN, 2014. 47p.

_____. *Conselho Nacional - ViraVida: uma virada na vida de meninos e meninas do Brasil*. Brasília/DF. SESI-CN, 2010. 116p. Disponível em http://www.viravida.org.br/pub/up/arquivo/LivroViraVida_pt.pdf

SILVA. C.D.F. *Diferenças Culturais e Abuso Sexual: Reflexão Acerca dos Casamentos com Meninas de Etnia Cigana*. Dissertação (Mestrado em Direito Criminal). Universidade Católica Portuguesa/Escola de Direito do Porto. Porto/Portugal. 2013 Disponível em <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/16622/1/Tese%20daniela.pdf>

SILVA, N.O.S. *Variáveis na Estatística – Mundo Educação*. 2016. Disponível em

<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/matematica/variaveis-na-estatistica.htm>

SOUZA, L.M. *Comentando as classificações de políticas públicas*. UFRN. Disponível em <http://www.periodicos.ufrn.br/cronos/article/viewFile/1695/1167>

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>

União Europeia. *Compreender as políticas da União Europeia: Desenvolvimento e cooperação*. Comissão Europeia Direção-Geral da Comunicação Informação dos cidadãos. Luxemburgo. 2014. Disponível em http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/development_cooperation_pt.pdf

UNICEF - *Selo UNICEF Município Aprovado Amazônia Resultados do Selo 2009/2012*. Brasília/DF. 2012. Disponível em http://www.unicef.org/brazil/pt/br_resultados_selo_pam09_12.pdf

_____. *Informe Mundial contra Violência para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños*. PINHEIRO, P.S (Org.). 2005. p. 261 Disponível em [http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(1).pdf)

_____. *Fundo das Nações Unidas para a Infância - Conselho Executivo. Documento do programa do país revisado: Brasil (2012-2016)*. . Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/UNICEF_PL40Brasil_CPD_port_revised.pdf

URVIVALINTERNACIONAL. *Violações dos Direitos dos Índios Guarani no Mato Grosso do Sul, Brasil - Relatório da Survival International para o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial da ONU (CERD ONU)*. Survival Internacional. 2010. Disponível em http://assets.survival-international.org/documents/208/Survival_Guarani_Report_Portuguese-2.pdf

TAKEI, A. *Qualificação X Capacitação*. (artigo) Brasiliano & Associados. Sicurezza Editora. 2014. Disponível em <http://sicurezzaeditora.com.br/blog/?p=713>

THOMAZ, O. R. A. *Antropologia e o Mundo Contemporâneo: cultura e Diversidade*. IN: SILVA, Aracy Lopes da; GRUPIONE, Luis Donisete Benzi (Org). *A Temática Indígena na Escola: novos subsídios para professores de 1º e 2º graus*. MEC/MARI/UNESCO. Brasília, 1995.

TÜRCK, M. G. M. *Articulação de Recursos e Formação de Redes Internas e Sociais*. Graturck consultoria, perícia social e cursos. Porto Alegre/RS. 2006. Disponível em: http://www.graturck.com.br/downloads/GRATURCK_Mat_teor_Curso_de_Redes.2006.1.pdf

_____. *Competência Relacional: uma habilidade necessária no exercício profissional* – Graturck - consultoria, perícia social e cursos. Porto Alegre/RS. Disponível em http://www.graturck.com.br/downloads/comp_relac.pdf

UEPG. *Uma Escola que Protege: A educação e o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes*. Paulo Vinicius Baptista da Silva, Jandocleide Evangelista Lopes, Arianne Carvalho (Org.). Editora Universidde Estadual de Ponta Grossa-EEPG. Curitiba/PR. Cátedra UNESCO de Cultura da Paz UFPR, 2008. 198p.

VALLE, L. et al., *Adolescência as Contradições da Idade* – 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Wak Editora; 2010.

VASCONCELOS, M., COSTA, E. *Datas de celebração e luta pelos direitos dos Povos Romani (Ciganos)*. Edição 1. Brasília - DF AMSK/Brasil 2015 disponível em:

http://www.amsk.org.br/imagem/publicacao/Publicacao_AMSK_2015_DatasCelebracao.pdf

VASCONCELOS, M.; GUIMARÃES, J. R. S. *A importância da geração de dados sobre os Povos Romani (Ciganos)*. Edição: 1 Local: Brasília – DF, 2016 disponível em [http://www.amsk.org.br/imagem/publicacao/Publicacao_AMSK_2016- GeracaoDados.pdf](http://www.amsk.org.br/imagem/publicacao/Publicacao_AMSK_2016_GeracaoDados.pdf)

VIVEIROS DE CASTRO, E. 1986. *Araweté: os deuses canibais*. Rio de Janeiro: ANPOCS / Jorge Zahar - <https://criticasobrenatural.files.wordpress.com/2015/04/viveiros-de-castro-arawetc3a9-os-deuses-canibais.pdf>

WASELFSZ, J.J. – *Mapa da Violência 2012 – Crianças e Adolescentes do Brasil*. Flacso Brasil. Rio de Janeiro/RJ. 2012, Disponível em HTTP://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_Crianças_e_Adolescentes.pdf

_____. *Mapa da Violência 2015: Adolescentes de 16 e 17 anos do Brasil*, Flacso Brasil. Rio de Janeiro/RJ. 2015.

_____. *Mapa da Violência 2015-Homicídios de Mulheres 2015*, Flacso, SPM, ONU Mulheres, OPAS/OMS. Brasília/DF. 2015. Disponível em http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf

XIMENES, D.A. *Vulnerabilidade Social*. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação. 2010. CDROM. Disponível em <http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=235>




Sites consultados

- Secretaria de Direitos Humanos (SDH) - <http://www.sdh.gov.br/>
- ANDI Comunicação e Direitos, <http://www.andi.org.br/>
- Business and Human Rights Resource Centre, <http://www.business-humanrights.org/>
- Childhood Brasil, www.childhood.org.br/
- Secretaria de Políticas de Promoção da Igual Racial-Seppir - <http://www.portaldaigualdade.gov.br>
- Escola Superior do Ministério Público da União. <http://escola.mpu.mp.br>
- Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - <http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/>
- Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). <http://www.spm.gov.br/>
- Ministério da Saúde/SESAI - <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/secretaria-sesai>
- Fundação Nacional do Índio (FUNAI) - <http://www.funai.gov.br/>
- Portal dos Povos Indígenas no Brasil - <http://pib.socioambiental.org>
- Associação AMSK/Brasil - <http://www.amsk.org.br/>
- Ministério da Justiça - <http://www.justica.gov.br/>

- UNICEF Brasil - <http://www.unicef.org.br/>
- Fundação Palmares - <http://www.palmares.gov.br/>
- Portal PAIR MERCOSUL - http://mercosul.ledes.net/site/pt_BR/
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>
- Federação Brasileira de Umbanda - <http://www.fbu.com.br/fbu.htm>
- O portal Ypadê - <http://portalypade.mma.gov.br/apresentacao-do-ypade>
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - www.mds.gov.br
- Portal ViraVida - www.viravida.org.br
- Ministério da Saúde - www.saude.gov.br
- Ministério da Educação - www.mec.gov.br
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - www.ibge.gov.br
- Portal dos Direitos da Criança e do Adolescentes - <http://www.direitosdacrianca.gov.br/>
- Secretaria dos Direitos Humanos - <http://www.sdh.gov.br/>
- Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – www.enap.gov.br
- Secretaria Nacional de Direitos Humanos – www.sdh.gov.br
- Instituto Nacional de Pesquisa Aplicada – IPEA – www.ipea.gov.br
- Portal Consciência Política - <http://www.portalconscienciapolitica.com.br/>
- Agência Brasileira de Cooperação – ABC - www.abc.gov.br
- Comissão Permanente Iniciativa Nin@Sur: <http://www.raadh.mercosur.int/pt-br/comissoes/iniciativa-ninsur/>
- ECPAT - End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes (Organização internacional orientada para o fim da Prostituição e Pornografia Infantil bem como do Tráfico de Crianças para Objetivos Sexuais) - www.ecpat.net
- Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF.- www.unicef.org.br
- Instituto Interamericano de Crianças e Adolescentes-IIN- <http://www.iin.oea.org/>
- Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)
- <http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/presentacion-pt/>
- Ministério das Relações Exteriores-MRE - www.itamaraty.gov.br
- Ministério Público Federal - <http://www.mpf.mp.br/>
- Ministério do Esporte - www.esporte.gov.br
- Ministério da Saúde – www.ms.gov.br
- Ministério da Cultura - www.cultura.gov.br
- Ministério do Trabalho – www.mte.gov.br
- Ministério do Turismo - www.turismo.gov.br

- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - <http://www.pnud.org.br/Default.aspx>
- Portal do Mercosul - <http://www.mercosul.gov.br> e <http://www.mercosur.int>
- Sistema Sisul - <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/>
- Secretaria de Direitos Humanos – SDH – www.sdh.gov.br
- União Europeia – Projetos Diálogos Setoriais: <http://sectordialogues.org/pt-br>
- Unicef América Latina: <http://www.unicef.org/lac/>



Anexos

1. GT ATENDIMENTO PESQUISA DE OPINIÃO



GT Atendimento Pesquisa de opinião

A partir da experiência do programa Vira Vida, desenvolvido pelo SESI, foi instituído um grupo de trabalho (GT Atendimento) para examinar as possibilidades de adaptar e transpor a metodologia do programa para a política pública de atendimento de crianças e adolescentes. Desta forma, a presente consultora (Marcia Moreschi) foi contratada para colaborar nos estudos, coletar informações, examinar contextos e apresentar sugestões que serão discutidas pelo GT.

Desta forma, permito-me apresentar algumas perguntas que serão fundamentais para uma análise mais realista e contextualizada acerca do Programa Vira Vida, a fim de subsidiar os documentos que serão elaborados.

Perguntas dirigidas ao Sesi/SDH:

- 1) Na sua opinião, quais foram as dificuldades que o Sesi teve na implantação do programa nas suas regionais ?
- 2) O programa está sendo desenvolvido em parceria com ONG. Cite os pontos positivos e negativos na implantação do programa com esses parceiros ?
- 3) O programa se articula com a rede proteção e atendimento de crianças e adolescentes nos municípios? Cite os pontos positivos e negativos dessa articulação.
- 4) É feito o acompanhamento dos egressos? Que tipo de informações a coordenação geral do programa tem a esse respeito?
- 5) Como se dá o financiamento do programa (nacional, local)
- 6) O Programa Vira Vida prevê uma bolsa ao público beneficiário. Na sua opinião isso influencia nos resultados? Que pontos negativos e positivos você destacaria?
- 7) O que levou o Sesi a procurar a SDH para propor a ampliação do programa Vira Vida no contexto nacional?

8) Na sua opinião, quais são os pontos fortes do programa que poderiam ser contemplados em eventual política pública?

9) Considerando que a rede de atendimento e proteção da criança e do adolescente é heterogênea, quais dificuldades você acredita que dificultaria a sua implantação a nível nacional?

10) Na sua opinião, qual o público seria beneficiário em nível nacional?

11) Seria viável o pagamento de bolsa a nível nacional? Quem financiaria?

2. MATRIZ DE DIREITOS X VIOLAÇÕES X POLÍTICAS/SERVIÇOS

DIREITOS NA CONVENÇÃO	DIREITOS NO ECA	DIREITOS APRESENTADOS PELO GRUPO	VIOLAÇÕES ASSOCIADAS	POLÍTICAS/SERVIÇOS
Vida (arts. 6,7)	Cap. I - vida e saúde	Registro nascimento Primazia receber proteção e socorro em qualquer circunstância Cidadania (documentação) Dignidade	Violência estrutural Criminalização da juventude Revitimização pela falta de atendimento personalizado Subregistro de nascimento (pct) Altas taxas de mortalidade infantil (populações específicas) Violência obstétrica	Conselhos de direitos e setoriais Sus (ubs); sistemas de educação e segurança pública Cartórios/ maternidades
Convivência familiar (arts. 8, 9, 10)	Cap. Iii - convivência familiar e comunitária	Convivência familiar e comunitária	Violência intrafamiliar (negligencia e abuso) Violência doméstica Alienação parental	
Liberdade de expressão, pensamento e crença (art. 13)	Cap. II - liberdade, respeito, dignidade	Diversidade religiosa, direitos sexuais e reprodutivos	Homofobia e racismo	
Privacidade, inviolabilidade do domicílio, honra e reputação referente à imagem (art. 14)	Cap. II - liberdade, respeito, dignidade	Proteção da imagem e integridade	Exposição e utilização inadequada da imagem no ambiente virtual, social e midiático	Programa da safer net; sistema de justiça (concessão de autorizações para participação em programas televisivos)
Direito de ser escutada e participação (art. 12)		Criança respeitada como sujeito de direitos; escuta compatível com o estágio de desenvolvimento	Escuta inadequada e revitimizadora	
Liberdade de associação (protagonismo) (art. 15)	Cap. II - liberdade, respeito, dignidade	Participação nos espaços de decisão sobre assuntos que lhes digam respeito	Dificuldade da sociedade em dialogar com esta faixa etária; negação da participação	Conselhos de direitos e setoriais
			Dificuldades na participação em espaços de deliberação	

DIREITOS NA CONVENÇÃO	DIREITOS NO ECA	DIREITOS APRESENTADOS PELO GRUPO	VIOLAÇÕES ASSOCIADAS	POLITICAS/SERVIÇOS
Acesso a informações adequadas a criança e adolescentes (art. 15)	Cap. II - liberdade, respeito, dignidade	Direito a meios de comunicação responsáveis	Impedir o acesso a informações que digam respeito a criança ou adolescente; publicidade dirigida à infância	Classificação indicativa; marco civil da internet; controle parental
		Internet segura; acesso a materiais com linguagem apropriada e específica para a faixa etária	Exposição a conteúdos de risco e impróprios nos meios de comunicação	
Defesa da integridade física e mental (art. 19)	Cap. II - liberdade, respeito, dignidade	Direito à saúde	<p>Violência interpessoal*; bullying/intimidação sistemática; violência psicológica, violência moral; violência entre pares</p> <p>Trabalho infantil (artístico, doméstico, desportivo, familiar, mendicância e piores formas)</p>	
Acolhimento (art. 20)	Cap. III - convivência familiar e comunitária	Lista de direitos do art. 20 CDC	<p>Privação da convivência familiar e comunitária; medidas de acolhimento inadequadas, inclusive quanto ao ambiente/ espaço</p> <p>Medidas socioeducativas desproporcional em relação à gravidade do ato infracional cometido (art. 40 CDC)</p> <p>Inadequação de infraestrutura e condições de atendimento e de acesso a direitos para cumprimento de medidas socioeducativas (art. 40 CDC)</p> <p>Revitimização e violência institucional; ausência de plano individual de atendimento</p> <p>Desrespeito da medida de acolhimento como medida excepcional</p>	<p>Ppcaam</p> <p>Casa da mulher</p> <p>Abrigos</p> <p>Unidades de acolhimento</p> <p>Sinase</p>

DIREITOS NA CONVENÇÃO	DIREITOS NO ECA	DIREITOS APRESENTADOS PELO GRUPO	VIOLAÇÕES ASSOCIADAS	POLITICAS/ SERVIÇOS
Adoção (art. 21)	Cap. III - convivência familiar e comunitária	Adoção	Desrepeito às previsões legais para adoção; adoção de crianças filhas de mulheres em situação de privação de liberdade, situação de rua ou dependência química	
Serviços especiais para criança com deficiência (art. 23)	Cap. I - vida e saúde / capítulo de educação	Garantia de proteção integral e acesso a direitos por crianças com deficiência]	Falta de preparo do ambiente escolar para receber crianças com deficiência (espaço físico, preparo dos professores)	
			Falta de acessibilidade para crianças com deficiência	
Saúde (art. 24 E 25)	Cap. I - vida e saúde	Promoção da saúde	Medicalização excessiva	Dsei (sesai); condisi; funai; icmbio
		Alimentação saudável	Obesidade	Sus
		Infância livre de entorpecentes (medicalização)	Desnutrição (povos e comunidades tradicionais)	Consultório na rua
			Altas taxas de mortalidade infantil (povos e comunidades tradicionais)	
		Direitos sexuais e reprodutivos	Violência obstétrica e institucional	Parteira, benzedeitras, rezadeiras, curandeiras e pajés
Educação (art. 18, 28, 29)	Cap. IV - Educação, cultura, esporte, lazer	Acesso a educação de qualidade	Déficit qualidade educação	Segundo tempo
			Falta de acesso a educação (vagas e evasão escolar)	Eja
			Analfabetismo	Pronatec
		déficit de creches		MPT na Escola Campanhas de Prevenção e de Sensibilização
		violência interpessoal		Promoção da cidadania_ONG
		Bullying		Escolas e Creches
		exposição às drogas no ambiente escolar + comunidade		Mais cultura nas Escolas Brasil
				Alfabetizado
				Viver sem Limite
				Escola que Protege
				Mais Educação

DIREITOS NA CONVENÇÃO	DIREITOS NO ECA	DIREITOS APRESENTADOS PELO GRUPO	VIOLAÇÕES ASSOCIADAS	POLITICAS/SERVIÇOS
Diversidade (étnica, religiosa, linguística) (art. 30)	Cap. IV - Educação, cultura, Esporte, Lazer	Diversidade cultural Direitos sexuais e reprodutivos	Vulnerabilidade dos povos e comunidades tradicionais Homofobia e racismo Não reconhecimento como sujeito de direitos (invisíveis)	Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) e CNPI
Necessidades básicas para o des. Físico, mental, espiritual moral e social (art. 27)	Cap. I - Vida e Saúde	Alimentação saudável	Vulnerabilidade dos povos e comunidades tradicionais Trabalho infantil (artístico, doméstico, desportivo)	Grupos Móveis Mon. Trabalho Infantil
Cultura e Lazer (art. 31)	Cap. IV - Educação, Cultura, Esporte, Lazer	Cultura e lazer	Falta de opções de acesso ao lazer Falta acesso a cultura Vulnerabilidade dos povos e comunidades tradicionais homofobia e racismo	Pontos de Cultura Praças de Esporte, Cultura e lazer
Proteção contra todas as formas de exploração e abuso sexual art.34)			Abuso e exploração sexual	Disque 100 e 180
			Casa da Mulher	Delegacias Especializadas
				Ministério Público e Judiciário
				MAPEAR - PRF
Proteção para impedir o tráfico e demais formas de exploração (art. 35 e 36)	Cap. II - Liberdade, Respeito, Dignidade		Tráfico de criança (adoção ilegal)	Disque 100 e 180
				Conselho Tutelar
			Aliciamento para uso/tráfico de drogas	Núcleos e Posto de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
			Trabalho infantil (artístico, doméstico, desportivo)	Centros Integrados de Atendimento (CRAE, PROPAZ)
				Ministério Público e Judiciário
				PETI
	Grupos Móveis Mon. Trabalho Infantil			

DIREITOS NA CONVENÇÃO	DIREITOS NO ECA	DIREITOS APRESENTADOS PELO GRUPO	VIOLAÇÕES ASSOCIADAS	POLITICAS/ SERVIÇOS
Acesso a justiça e assistência jurídica em casos de privação de liberdade (art. 37, 40)		Judiciário capacitado e consciente		Defensoria Pública
				Ministério Público e Judiciário
				Vara da Infância e Juventude
Reintegração social em sendo vítima de qualquer forma de abandono, exploração, abuso, tortura, ou conflitos armados (art. 39)		Assistência social		Creas e Cras CAPS-I CAPS-ADI Centro de Referência de direitos Humanos Centros de convivência
	Cap. V. Profissionalização e proteção no trabalho	Qualificação profissional Acesso ao trabalho decente	Exploração legalizada da mão-de-obra (aprendiz/estagiário) Cultura do judiciário (autorizações judiciais para o trabalho)	Programa de Aprendizagem Programa trabalho e cidadania PRONATEC

3. MATRIZ DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL

Objetivos geral	Indicadores de Impactos	Fontes de Verificação	Instrumental
Contribuir para a redução das taxas de crianças e adolescentes em situação de violência e/ou vulnerabilidade social.	Taxas de violência contra criança e adolescente, por tipologia (violência sexual, trabalho infantil, violência física, negligência etc);	IBGE; SEDH/MJC; MS; MDS	Criar procedimentos para coleta da informação.
	Taxas de desnutrição por faixa etária; de mortalidade e de morbidade;	IBGE; MS	Criar procedimentos para coleta da informação.
	Taxas de analfabetismo; de repetência; de evasão; graus de escolaridade, por faixa etária	IBGE; MEC	Criar procedimentos para coleta da informação.
	Taxas de participação em programas de transferência de renda	IBGE, MDS	Criar procedimentos para coleta da informação.
	Taxas de renda familiar	IBGE	Criar procedimentos para coleta da informação.
	Taxa de Ocupação de trabalhadores	IBGE, TEM	Criar procedimentos para coleta da informação.

Objetivos Específicos	Indicadores de Resultado	Fontes de Verificação	Instrumental
Ampliar e melhorar a qualidade atendimento à criança e adolescente em situação de alta vulnerabilidade social.	Rede Integrada Intersetorial de Atendimento em funcionamento	Instituições do poder público federal, estadual e municipal	a) Documento de pactuação de parceria; b) Diagnóstico do território; c) Fluxo de Atendimento Local; d) Portfólio de Serviços, Políticas e Programas locais elaborados;) Relatório de Atendimento Acompanhamento integrado
	Melhoria no atendimento ao usuário, por tipologia de serviço, política e programa	Instituições do poder público federal, estadual e municipal	Questionário para medir a satisfação do usuário, definindo atributos e ponderações.

Objetivos Específicos	Indicadores de Resultado	Fontes de Verificação	Instrumental
	Taxa de atendimento a criança e adolescente x reincidência		Criar procedimentos para coleta da informação; Relatórios técnicos
Aperfeiçoar as práticas dos profissionais que trabalham nos serviços de atendimento às crianças e adolescentes	Profissionais treinados em relação ao total de profissionais que necessitam ser treinados (%).	Instituições do poder público federal, estadual e municipal	Criar procedimentos para coleta da informação.
	Índice geral de avaliação da capacitação (índice com intervalo de variação entre 0 e 100).	Instituições do poder público federal, estadual e municipal	Questionário para medir avaliação, definindo atributos e ponderações.
	Taxa de rotatividade: percentual de profissionais treinados que se desligam no 1º ano após o treinamento (%).	Instituições do poder público federal, estadual e municipal	Criar procedimentos para coleta da informação.
Garantir o acesso e a permanência das crianças e adolescente e em situação de violência aos serviços de saúde, assistência social, educação e demais políticas e programas de esporte, cultura e lazer etc, conforme a demanda	Taxa de atendimento x inclusão de crianças e adolescentes por tipologia de serviços, políticas e programas sociais	Instituições do poder público federal, estadual e municipal	Registros informatizados de beneficiários (banco de dados)
Garantir o acesso e a permanência das famílias de crianças e adolescente aos serviços de saúde, assistência social, educação e demais políticas e programas de inclusão produtiva, esporte, cultura e lazer etc, conforme a demanda	Taxa de atendimento x inclusão de familiares por tipologia de serviços, políticas e programas sociais	Instituições do poder público federal, estadual e municipal	Registros informatizados de beneficiários (banco de dados)
Aumentar a participação das famílias e das comunidades nas questões relativas à proteção da criança e adolescente	Número de conselhos ou representações comunitárias existentes em cada setor (saúde, educação e desenvolvimento social etc) por território	Instituições no território	Criar procedimentos para coleta da informação.
	Número de atividades socioeducativas promovidas pela unidade de execução para as famílias dos usuários.	Instituições no território	Criar procedimentos para coleta da informação.

Objetivos Específicos	Indicadores de Resultado	Fontes de Verificação	Instrumental
	Taxa de adesão das famílias nas atividades socioeducativas: média de presenças em relação ao público esperado (%).	Instituições no território	Criar procedimentos para coleta da informação.
	Índice geral de satisfação das famílias (índice com intervalo de variação entre 0 e 100).	Instituições no território	Questionário para medir avaliação, definindo atributos e ponderações.

4. MINUTA DE PORTARIA

Portaria nº.....

Institui o Comitê de Planejamento e Coordenação para a implantação do programa de atendimento à criança e ao adolescente em situação de alta vulnerabilidade social.

O MINISTRO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, no uso da atribuição que lhe confere na Lei.....,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito da Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania, o Comitê de Planejamento e Coordenação, com a finalidade de articular ações e políticas públicas em consonância com programa de atendimento à criança e ao adolescente em situação de alta vulnerabilidade social.

Art. 2º O Comitê de Planejamento e Coordenação será composto por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania, que a coordenará;

II - Ministério da Cultura;

III - Ministério do Desenvolvimento Social; IV - Ministério da Educação;

V - Ministério do Esporte; VI - Ministério da Saúde;

VII - Ministério do Trabalho e Emprego;

VIII - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA.

§ 1º O Comitê poderá convidar representantes de outros órgãos, instituições, organizações da sociedade civil, organizações e organismos internacionais para contribuir na implementação, monitoramento e avaliação do Programa.

§ 2º Os membros do Comitê serão indicados pelos titulares dos órgãos ou entidades representados e designados em ato do Secretário Especial dos Direitos Humanos.

Art. 3º São atribuições do Comitê:

- propor aos Ministérios, Secretarias Federais e outros órgãos, mecanismos para o aperfeiçoamento de suas ações ao Programa;

I - fornecer subsídios para o planejamento territorial e populacional das ações do Programa, com o objetivo de ampliar sua escala, capilaridade, cobertura e efetividade;

II - identificar as ações dos órgãos do Poder Executivo Federal que tenham interface com a política de atendimento à criança e ao adolescente visando a intersetorialidade;

III - construir matriz programática, plano de ação, que contenham instrumentos de monitoramento e avaliação da política pública;

IV - Mobilizar recursos necessários para a consecução das metas do Programa;

V - acompanhar a implementação do Programa bem como, reavaliar, elaborar relatórios, pareceres e recomendações para seu aperfeiçoamento.

VI - Outras ações a serem definidas conforme a demanda.

Art. 4º Caberá à Secretaria Especial dos Direitos Humanos prover o apoio administrativo e infraestrutura necessária à execução das atividades do Comitê.

Art. 5º A participação no Comitê é considerada prestação de serviço público relevante e não será remunerada.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

Ministro da Justiça e Cidadania

5. MINUTA DE DECRETO

DECRETO Nº-, DE DE.....

Institui a metodologia de Atendimento à Criança e Adolescente em Situação de Alta Vulnerabilidade Social.

O PRESIDENTE DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, no uso das atribuições conferida no art. 84 da Constituição Federal

DECRETA:

Art. 1º Instituir o Programa de Atendimento à Criança e Adolescentes em Situação de Alta Vulnerabilidade Social, com o objetivo de contribuir para a redução das taxas de crianças e adolescentes em situação de violência e/ou vulnerabilidade social, por meio da articulação e integração de serviços, equipamentos, programas e ações dos Governo Federal, Estadual, Distrital e Municipal, em prol da proteção integral e inclusão social desse público.

Art. 2º O Programa tem por finalidade:

I - Ampliar e melhorar a qualidade de atendimento a crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade social;

II - Aperfeiçoar as práticas dos profissionais que trabalham nos serviços de atendimento às crianças e aos adolescentes;

III- Garantir o acesso e a permanência das crianças e adolescentes em situação de violência aos serviços de saúde, assistência social, educação e demais políticas e programas de esporte, cultura e lazer etc, conforme a demanda;

IV- Garantir o acesso e a permanência das famílias de crianças e adolescente aos serviços de saúde, assistência social, educação e demais políticas e programas de inclusão produtiva, esporte, cultura e lazer etc, conforme a demanda;

V - Aumentar a participação das famílias e das comunidades nas questões relativas à proteção da criança e do adolescente.

VI - apoiar os trabalhos integrados e intersetoriais nas redes de atendimento à criança e ao adolescente de Estados, Distrito Federal e Municípios, articulando ações desenvolvidas pelos órgãos integrantes do Programa;

VII - contribuir para a redução de todas as formas de violência contra

criança e adolescente e de situações de vulnerabilidade social; e

VIII - prestar assistência técnica e conceitual aos entes federados de modo a estimular novas tecnologias e capacidades para o desenvolvimento de ações com vistas ao que trata o artigo 1º desta Portaria.

Art. 3º O Programa de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Alta Vulnerabilidade Social promoverá a articulação de ações governamentais e não- governamentais, que tenham como beneficiários crianças e adolescentes em situação de alta vulnerabilidade social.

Art. 4º Na esfera federal, integram o Programa de Atendimento à Criança e Adolescente em Situação de Alta Vulnerabilidade Social os seguintes Ministérios:

I - Ministério da Justiça e Cidadania II - Ministério da Saúde;

III - Ministério do Desenvolvimento Social; IV - Ministério da Educação

V - Ministério do Trabalho e Emprego;

VI - Ministério da Cultura; e

VII - Ministério do Esporte.

§ 1º Outros Ministérios ou Secretarias Federais poderão integrar o Programa.

§ 2º O Programa contará com a participação de ações promovidas pelos Estados, Distrito Federal, Municípios e por outras instituições públicas, da sociedade civil organizada e privadas, desde que as atividades sejam oferecidas gratuitamente a crianças e adolescentes e que estejam integradas à rede de atendimento.

§ 3º A participação no Programa de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Alta Vulnerabilidade Social não exime o ente federado das obrigações estabelecidas em cada uma das ações dos Ministérios integrantes do Programa.

Art. 5º O Programa de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Alta Vulnerabilidade Social será implementado por meio de:

I - articulação institucional e cooperação técnica entre Ministérios, Secretarias Federais e entes federados, visando a criação de um ambiente de interlocução e o estabelecimento de padrões de referência para o cumprimento das finalidades previstas no art. 2º desta Portaria.

II - assistência técnica e conceitual, por parte dos Ministérios e Secretarias Federais integrantes do Programa, com ênfase na sensibilização e

capacitação de gestores e fomento à articulação intersetorial local;

III - incentivo e apoio às ações que visem à articulação de políticas sociais para a inclusão social da criança e do adolescente e suas famílias.

IV - Rede Nacional e Subredes Regionais e Locais.

Art. 6º Para Coordenar a implementação do programa será instituído o Comitê de Planejamento e Coordenação, por meio de portaria específica.

§ 1º A coordenação do Comitê ficará a cargo do Ministério da Justiça e Cidadania.

§ 2º A designação dos membros que integrarão o Comitê será objeto de Portaria específica do Ministério da Justiça e Cidadania.

Art. 7º Constituem atribuições do Comitê:

I - propor aos Ministérios, Secretarias Federais e outros órgãos, mecanismos para o aperfeiçoamento da contribuição de suas ações ao Programa;

II - fornecer subsídios para o planejamento territorial das ações do Programa, com o objetivo de ampliar sua escala, capilaridade, cobertura e efetividade; e

III - acompanhar a implementação do Programa, bem como, reavaliar, elaborar relatórios, pareceres e recomendações para seu aperfeiçoamento.

Art. 8º O Programa de Atendimento à Criança e ao Adolescente em Situação de Alta Vulnerabilidade Social visa fomentar projetos e ações a serem oferecidos gratuitamente às crianças e aos adolescentes e que considerem as seguintes orientações:

I - contemplar a ampliação de suas redes e serviços, pautada pela noção de formação integral e emancipadora;

II - promover a articulação, em âmbito local, entre as diversas políticas públicas que compõem o Programa e outras que atendam às mesmas finalidades;

III - integrar as atividades e serviços em rede de atendimento;

IV - promover, em parceria com os Ministérios e Secretarias Federais participantes, a capacitação de gestores e profissionais locais;

V - contribuir para a formação, a expressão e o protagonismo de crianças e adolescentes;

VI - fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades

desenvolvidas, bem como da sociedade civil, de organizações não-governamentais e esfera privada;

VII - fomentar a geração de conhecimentos e tecnologias sociais, inclusive por meio de parceria com universidades, centros de estudos e pesquisas;

VIII - desenvolver metodologia de planejamento das ações, que permitam a intensificação do Poder Público em regiões mais vulneráveis; e

IX - estimular a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 9º Compete aos Ministérios e Secretarias Federais integrantes do Programa:

I - promover a articulação institucional e a cooperação técnica entre Ministérios e Secretarias Federais, governos estaduais e municipais, visando ao alcance dos objetivos do Programa;

II - prestar assistência técnica e conceitual na gestão e implementação dos projetos;

III - capacitar gestores e profissionais que atuarão no Programa;

IV - estimular parcerias nos setores público e privado visando à ampliação e ao aprimoramento do Programa; e

V - sensibilizar e orientar outros parceiros com a finalidade de integrar as suas ações em curso ao Programa;

Art. 10º Cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao Programa observar o seguinte:

I - articular as ações de programas do Governo Federal, em curso em seus territórios e populações;

II - articular, em seu âmbito de atuação, ações de outros programas de atendimento a crianças e adolescentes, com vistas às finalidades estabelecidas no artigo 2º desta Portaria;

III - mobilizar e estimular a comunidade local para a oferta de espaços na busca da participação complementar em atividades e outras formas de apoio que contribuam para o alcance das finalidades do Programa; e

IV - colaborar com a qualificação e a capacitação de gestores e outros profissionais, em parceria com os Ministérios e Secretarias Federais integrantes do Programa.

Art. 11 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.