

POLÍTICAS PÚBLICAS E AS SITUAÇÕES DE VIOLÊNCIA CONTRA A CRIANÇA

Fernanda Pires Jaeger – Docente do Curso de Psicologia do Centro Universitário Franciscano, UNIFRA, Santa Maria, RS.

Roberta Fin Motta - Docente do Curso de Psicologia do Centro Universitário Franciscano, UNIFRA, Santa Maria, RS.

Amanda Oliveira Rocha - Centro Universitário Franciscano – Acadêmica do 8º Semestre do Curso de Psicologia, UNIFRA, Santa Maria, RS.

Cassiele Gomes Pauli – Centro Universitário Franciscano – Acadêmica do 8º Semestre do Curso de Psicologia, UNIFRA, Santa Maria, RS.

Fernanda Xavier Hoffmeister- Centro Universitário Franciscano – Acadêmica do 10º Semestre do Curso de Psicologia, UNIFRA, Santa Maria, RS.

Juliano Beck Scott - Centro Universitário Franciscano – Acadêmico do 8º Semestre do Curso de Psicologia, UNIFRA, Santa Maria, RS.

E-mail: fpjaeger@unifra.br; roberta.fm@hotmail.com; projetounifra@gmail.com

RESUMO

A presente pesquisa visou contextualizar historicamente a legislação e as políticas públicas na área da infância voltadas à violência contra a criança, especialmente na área de assistência social, educação e saúde. Considerando os objetivos da pesquisa foi realizada uma pesquisa qualitativa através da análise documental das políticas públicas, especialmente na área da educação, assistência social e saúde, voltadas à questão da violência contra a criança. As informações foram sistematizadas a partir da Análise de Conteúdo conforme Bardin (2002). A partir do levantamento realizado identificou-se que muitas crianças têm a sua infância ameaçada pelas situações de violência, mesmo com o avanço da legislação, com o estabelecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e das políticas públicas voltadas para a proteção delas. No que tange a saúde identificou-se que várias consideram as situações de violência como sendo um fenômeno complexo, difuso e com múltiplas causas, com aspectos econômicos, políticos, socioculturais e psicobiológicos envolvidos em sua origem. No entanto, há uma Política específica para situações de violência intitulada “Política Nacional de Redução de Morbimortalidade por acidentes e Violências” referenciando o ambiente doméstico como o principal local de agravo a situações de violência na infância, mas sem fazer referência a um programa que viabilize sua implementação. No âmbito da Educação o Ministério da Educação dispõe do Projeto “Escola que Protege” que é voltado para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, buscando enfrentar e prevenir situações de violência no contexto escolar. Já no Ministério de Desenvolvimento Social, existem projetos e serviços destinados a vítimas de violência. Neste, os serviços são organizados em Serviços Continuados de Média Complexidade e Serviços Continuados de Alta Complexidade. Destaca-se o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que oferece o Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, que visa assegurar proteção imediata e atendimento psicossocial às crianças e aos adolescentes vítimas de violência (física, psicológica, negligência grave), abuso ou exploração sexual comercial, bem como a seus familiares, oferecendo acompanhamento técnico especializado, psicossocial e jurídico.

Palavras chaves: legislação; violência contra a criança; políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

A temática da violência contra a criança e adolescente tem se tornado cada vez mais presente em diferentes esferas da sociedade. Isto tem permitido um aumento da visibilidade desse fenômeno, que passou a ser mais discutido nos contextos assistenciais, educacionais e na saúde.

De acordo com dados do Ministério da Saúde (2008), as taxas de mortalidade infantil diminuíram nos últimos anos. A residência é apontada como o principal local em que as crianças sofrem violência para a faixa etária de 0 a 9 anos, o que também foi evidenciado em estudos anteriores como de Maldonado (1997), Pires (2000) e revelaram que a violência doméstica é o principal tipo de violência que atinge as crianças.

A violência doméstica é caracterizada por Azevedo e Guerra (1995, p.77) como a ação praticada por familiares ou responsáveis contra crianças e/ou adolescentes causando danos físicos, sexuais e ou psicológicos à vítima. Destacam ainda que há “transgressão do poder/dever de proteção do adulto” e uma “coisificação da infância” negando à vítima o seu direito, garantido por lei de ser tratado como uma pessoa que está em desenvolvimento e necessita de uma atenção voltada para esta peculiaridade. Sabe-se que a violência doméstica, muitas vezes é acompanhada de uma violência estrutural, que afeta as relações entre pais e filhos e repercute de maneira a atingir aqueles que estão em situação de desvantagem em relação ao poder do adulto, conforme nos descreve Maldonado (1997).

A história da infância nos mostra que as desigualdades entre adultos e crianças e as situações de violência existem há muito tempo. Mais recentemente, no final do século XIX e no início de século XX, surgem as primeiras ações de proteção das crianças. Nesse sentido, destaca-se a Declaração Universal dos Direitos da Criança e dos Adolescentes, em 1959 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. Este estatuto prevê, a partir de uma doutrina de proteção integral, estratégias legais de proteção às mesmas, designadas como medidas protetivas.

Em decorrência dessa lei, muitas políticas públicas voltadas à proteção da criança em relação à violência foram criadas. Assim, no âmbito da saúde, educação e assistência social muitas delas integram ações, serviços e programas que buscam promover estratégias de proteção à criança e adolescente no que tange à violência.

A presente pesquisa visa ampliar o debate sobre a concepção de infância e sua relação com as situações de violência; Contextualizar historicamente a legislação e as políticas públicas na área da infância. Conhecer a legislação e os programas voltados à violência contra a criança, especialmente na área de assistência social, educação e saúde.

2. MÉTODO

Considerando os objetivos foi realizada uma pesquisa qualitativa através da análise documental das políticas públicas, especialmente na área da educação, assistência social e saúde, voltadas à questão da violência contra a criança. De acordo com May (2004) as fontes documentais constituem uma forma de leitura da realidade social, pois os documentos geralmente demonstram os desejos e as aspirações de um determinado período. No entanto, o autor destaca a necessidade de se avaliar a qualidade desses documentos de acordo com os critérios de autenticidade, credibilidade, representatividade e significado.

Para tanto se delimitou a busca de documentos vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde e Ministério da Educação que tratavam da temática da violência de maneira indireta ou direta que estavam disponíveis on-line, no

período de março a julho de 2009. Após a leitura das políticas as mesmas foram analisadas conforme Análise de Conteúdo conforme Bardin (2002).

3.1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A INFÂNCIA

Entende-se por Políticas Públicas “o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público” (GUARESCHI, COMUNELLO, NARDINI & HOENISCH, 2004, pág. 180). Partindo disso e com o intuito de contextualizar as políticas públicas voltadas para as crianças é fundamental que se faça um resgate histórico da noção de infância, especialmente no que tange as situações de violência.

A concepção de infância passou por transformações ao longo dos tempos. Segundo Heywood (2004), desde a antiguidade, até o século XVIII, as crianças eram consideradas “adultos imperfeitos” e tomadas como “deficientes”. Para Áries (1981) as crianças viviam misturadas aos adultos sem haver uma clara distinção dos papéis e características dessas duas fases da vida. Assim, na modernidade passou-se a necessidade de preparar as crianças para a vida adulta, conforme nos revela Postman (1999).

Ao se referir às diferentes configurações que a infância assume em nossos dias, Volpi (2002) cita como exemplos três formas de viver a infância. Entre elas, a “criança na lei” ou a “criança cidadã” que corresponde à criança que vive de acordo com o que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); a “criança adjetivada” ou aquelas conhecidas como os meninos e meninas de rua; e a “criança organizada politicamente”, hoje muito bem representada pelo Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua.

No campo das políticas públicas é possível observar que na medida em que a concepção de infância foi evoluindo a legislação foi se adaptando a essa nova visão até se chegar à perspectiva atual de possuidores de direitos e deveres. De acordo com Frota (2002), surgiram em diversos países europeus e americanos, em fins do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, as primeiras legislações e instituições específicas destinadas à infância e adolescência. Essas leis e instituições foram baseadas na “doutrina da situação irregular” que tinha como eixo a idéia de controle social dos “menores” infratores e daqueles considerados abandonados moral ou materialmente por seus familiares.

Em 1927, surge o Código de Menores Mello Mattos, destinado aos menores de 18 anos, em “situação irregular”, os delinquentes e aos abandonados moral ou materialmente, sendo que nesta última categoria incluía-se aqueles encontrados eventualmente sem habitação certa, com enfermidade, ausência ou prisão dos pais ou guardiães, assim como os que tinham pai, mãe ou guardião que praticassem atos contrários à moral e aos bons costumes (FROTA, 2002).

Já no Código de 1979, o qual se baseava na doutrina da situação irregular, não havia a distinção entre crianças e adolescentes que também não eram considerados sujeitos de direitos, não havendo menção sobre os deveres do estado e da sociedade, nem as penalidades previstas para pessoas que cometessem atos de violência contra crianças e adolescentes (FROTA, 2002).

Saeta (2006) entende que por volta de 1980 o Brasil começou a mobilizar-se para que a criança e o adolescente fossem envolvidos por uma rede de proteção, que culminou com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que inovou ao trazer medidas de proteção e as medidas socioeducativas. O Código de Menores de 1979 e a PNBEM foram revogados a partir da entrada em vigor da nova Constituição Federal, em 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em outubro de 1990. Inaugurou-se desse modo, ao menos

formalmente, o estado de direito para a infância e adolescência no Brasil, com a indicação clara da relação entre direitos e deveres.

O ECA está embasado na doutrina da proteção integral, afirmada pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, e transformada em lei no Brasil. No livro II do ECA intitulado Parte Especial, observa-se, na análise dos artigos, uma preocupação nítida, em romper com a doutrina da situação irregular e estabelecer uma política de atendimento, para crianças e adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis, calcada na afirmação de direitos e não na suspensão dos mesmos (BRASIL, 1990)

De acordo com Frota (2002), o Estatuto traz medidas que são utilizadas quando os direitos da criança e do adolescente estão ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade, do Estado, dos pais ou em razão da conduta das próprias crianças e adolescente. Assim, o ECA define como diretriz fundamental da política de atendimento da criança e do adolescente a criação dos Conselhos Municipal, Estadual e Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes. O Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente é o órgão responsável pela adaptação das regras gerais previstas no estatuto à realidade de cada município. Cada estado possui o seu Conselho Estadual, que gerencia as questões referentes a sua área de atuação. Em âmbito nacional existe o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA que elabora as normas da Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, fiscalizando as ações de execução e diretrizes estabelecidas no ECA, buscando integrar e articular as ações entre os Conselhos Estaduais e Municipais. No âmbito municipal, o Conselho Tutelar é o órgão responsável pelo atendimento aos casos de violação dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1990).

Conforme Frota (2002), o Ministério Público, por sua vez, atua como órgão defensor e promotor dos direitos da criança e do adolescente, agindo em todos os processos judiciais onde houver interesse de crianças e adolescentes. Quanto ao Juizado este se encarrega das medidas ao adolescente infrator e da aplicação de penalidades administrativas nos casos de infrações contra a norma de proteção à criança e ao adolescente.

3.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO DA VIOLÊNCIA NA INFÂNCIA

A partir do levantamento realizado junto às políticas públicas na área da saúde identificou-se que há uma inclusão lenta da temática da violência na agenda da saúde, como menciona Minayo (2006). De acordo com a autora a violência por si só não constitui um problema de saúde pública, mas torna-se, na medida em que afeta a saúde coletiva e individual das pessoas e demanda políticas e práticas voltadas para o seu enfrentamento.

Nesse sentido, identificou-se que há uma política específica para situações de violência intitulada “Política Nacional de Redução de Morbimortalidade por acidentes e Violências”. Faz referência ainda ao ambiente doméstico como o principal local de agravo a situações de violência contra a criança, aspecto que também é referendado por diferentes estudos como os de Maldonado (1997).

Além de entender a violência como sendo um fenômeno complexo, a intersectorialidade é apontada como uma importante estratégia de superação das situações de violência mencionada em várias políticas dentre elas a Políticas Nacional de Atenção à Saúde do Homem, Políticas Nacional de Atenção à Saúde da Mulher, Política de Humanização e Política Nacional de Redução de Morbimortalidade por Acidentes e Violências. Nesse sentido, é evidenciada nesses documentos a necessidade de articulação entre os diferentes setores sociais no enfrentamento dessa problemática.

No âmbito da Educação, em nível nacional, o Ministério da Educação dispõe do Projeto Escola que Protege que é voltado para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, buscando enfrentar e prevenir situações de violência no contexto escolar. A principal estratégia proposta é capacitar esses profissionais para uma atuação qualificada em situações de violência identificada ou vivenciada no ambiente escolar.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) segue um modelo de gestão descentralizado e participativo, refere-se à regulação e organização de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil, em todo o território nacional. Também, o SUAS define e organiza os elementos à execução da política pública de assistência social, por meio de organização das ações, com a definição de níveis de complexidade do sistema: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) (BRASIL, 2009). O Ministério de Desenvolvimento Social (2009a) explica que os Serviços de Proteção Social Especial (PSE) destinam-se ao atendimento a indivíduos e famílias em situação de violação de direitos ou contingência que necessitem de cuidados especializados, acompanhamento e orientação de forma continuada. Tais serviços são organizados em Serviços Continuados de Média Complexidade e Serviços Continuados de Alta Complexidade. Os Serviços de Média Complexidade oferecem atendimento a indivíduos e famílias em situação de contingência ou de risco pessoal e social e em situação, decorrentes de processo de envelhecimento ou presença de deficiência, cuja convivência familiar não foi rompida. Dentre os programas estão o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), responsável pela oferta de atenções especializadas de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Já os Serviços de Alta Complexidade oferecem atendimento às famílias e aos indivíduos que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, necessitando de acolhimento provisório, fora de seu núcleo familiar de origem, funcionando como moradia transitória até que seja viabilizado o retorno à família de origem, o encaminhamento para família substituta – quando for o caso, ou o alcance da autonomia.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que tange às políticas públicas na área da saúde identificou-se que várias consideram as situações de violência como sendo um fenômeno complexo, difuso e com múltiplas causas, com aspectos econômicos, políticos, socioculturais e psicobiológicos envolvidos em sua origem. No entanto, há uma Política específica para situações de violência intitulada “Política Nacional de Redução de Morbimortalidade por acidentes e Violências” que faz referência ainda ao ambiente doméstico como o principal local de agravo a situações de violência contra a criança. Propõe uma articulação intersetorial para o enfrentamento das situações de violência contra a criança, bem como considera essa questão como sendo alvo prioritário de atenção, destacando a necessidade de capacitação profissional para atuar nessa área. No entanto, não faz referência explícita a um programa que torne viável a sua implementação.

No âmbito da Educação o Ministério da Educação dispõe do Projeto “Escola que Protege” que é voltado para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, buscando enfrentar e prevenir situações de violência no contexto escolar.

Já o Ministério de Desenvolvimento Social explica que os Serviços de Proteção Social Especial destinam-se ao atendimento a indivíduos e famílias em situação de violação de direitos ou contingência que necessitem de cuidados especializados, acompanhamento e

orientação de forma continuada. Destaca-se o CREAS que oferece o Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, que visa assegurar proteção imediata e atendimento psicossocial às crianças e aos adolescentes vítimas de violência (física, psicológica, negligência grave), abuso ou exploração sexual comercial, bem como a seus familiares, oferecendo acompanhamento técnico especializado, psicossocial e jurídico. Nesse sentido, há uma melhor descrição de programas, no âmbito da assistência social, voltados para o atendimento de crianças em situação de violência, especialmente através do CREAS e do CRAS que contam inclusive com a presença de equipe multiprofissionais para o atendimento dessas crianças.

De maneira geral, percebe-se que essas políticas estão alinhadas aos objetivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, empenhadas na tentativa de viabilizar a doutrina de proteção integral proposta neste documento. Nas três áreas estudadas (saúde, educação e assistência social) há uma preocupação em oferecer espaços de proteção às crianças de sofrerem violência, ao menos teoricamente. Entretanto, há a evidência de uma maior clareza, com a descrição de programas específicos, no contexto da assistência social.

REFERÊNCIAS

- ARIÉS, P. *História social da criança e da família*. Tradução: Dora Flaksman. 2 ed. Editora LTC, 1981.
- AZEVEDO, M. A. e GUERRA, V. N. DE A. *A violência doméstica na infância e na adolescência*. 2. ed. São Paulo: Robe Editorial, 1995.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Portugal/Lisboa: Edições 70, LDA, 2002.
- BRASIL, *Constituição Federal*, Código Civil, Código de Processo Civil, Código Penal, Código de Processo Penal: Legislação Complementar e sumulas STF e STJ/ organização Editoria Jurídica da Editora Manole. – 5.ed.atual.-Barueri, SP: Manole, 2007. – (5em1).
- _____, *Impacto da violência na Saúde das Crianças e Adolescentes*. Ministério da Saúde: Brasília-DF, 2008.
- _____, Ministério do Desenvolvimento Social. *Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protacao-social-basica/paif>>. Acesso em: 30 de junho de 2009 a.
- _____, Ministério da Educação. *Projeto A escola que protege*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12363%3Aescola-que- protege-&catid=307%3Aprojeto-escola-que-protege&Itemid=560> Acesso em: 07 de julho de 2009b.
- _____, *Ministério da Saúde*. Disponível em: < <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/>> Acesso em: 10 de julho de 2009c.
- _____, *Estatuto da criança e do Adolescente*. Casa civil: Brasília-DF, 1990.
- CORAZZA, S. M. *História da infância sem fim*. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2000.
- FROTA, Maria Guiomar da Cunha. A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral. In: CARVALHO, Alysso (org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002.
- GUARESCHI, Neuza; COMUNELLO, Luciele Nardi; NARDINI, Milena; Júlio César Hoenisch (2004). Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: *Violência, gênero e políticas públicas*. Orgs: Strey, Marlene N; Azambuja, Mariana P. Ruwer; Jaeger, Fernanda Pires. Ed: EDIPUCRS, Porto Alegre, 2004.
- GUERRA, V. N. de A. *Violência de pais contra filhos: a tragédia revisitada*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

- HEYWOOD, C. *Uma história da infância: da Idade Média a época contemporânea*. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MAY, T. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MALDONADO, M. T. *Os construtores da paz: caminhos da prevenção da violência*. São Paulo: Moderna, 1997.
- MINAYO, M. C. de S. A inclusão da violência na agenda da saúde: trajetória histórica. *Ciência e Saúde Coletiva* [on line] 2006, 11 (abril-junho), 1259-1267.
- PIRES, J. M. A. Violência na infância: aspectos clínicos. In: *Violência doméstica*. Brasília: UNICEF, 2000.
- POSTMAN, M. *O desaparecimento da infância*. Rio de Janeiro: Graphia, 1999.
- SAETA, B. R. P.; NETO, J. C. DE S. A cidadania e o adolescente na sociedade brasileira. In: PEREIRA, Beatriz Oliveira. *Infância, violência, instituição e políticas públicas*. São Paulo: Expressão e Arte, 2006.
- SAFFIOTI, H. I. B. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo, SP : Fundação Perseu Abramo, 2004.
- SANTOS, S.A.B. dos. *Violência intrafamiliar e suas conseqüências*. Porto Alegre: PUCRS – Dissertação de Mestrado – Faculdade de Serviço Social, 2000.
- TAMBOSI, C. S. C. A violência e a exploração sexual infanto-juvenil-uma reflexão acerca desta problemática. Em: TAMBOSI, C. S. C. e ZANELLA, A. P. (Orgs.) *Violência: Sintoma Social?* Chapecó/ SC: MPC; SECOV, 2000.