



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LEIDE DAIANA CARVALHO CUNHA

**DESAFIOS DA CENA CONTEMPORÂNEA NO CONTEXTO DE FORTALEZA/CE:
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO AO
ABUSO SEXUAL INFANTIL NO ÂMBITO DA REDE AQUARELA E O PAPEL DO
(A) ASSISTENTE SOCIAL**

FORTALEZA

2025

LEIDE DAIANA CARVALHO CUNHA

DESAFIOS DA CENA CONTEMPORÂNEA NO CONTEXTO DE FORTALEZA/CE:
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO AO
ABUSO SEXUAL INFANTIL NO ÂMBITO DA REDE AQUARELA E O PAPEL DO (A)
ASSISTENTE SOCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C978d Cunha, Leide Daiana Carvalho.

Desafios da cena contemporânea no contexto de Fortaleza : avaliação da política pública de enfrentamento ao abuso sexual infantil no âmbito da Rede Aquarela e o papel do(a) assistente social / Leide Daiana Carvalho Cunha. – 2025.

172 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.

Orientação: Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho.

1. Políticas Públicas. 2. Avaliação em profundidade. 3. Abuso sexual infantil. 4. Rede Aquarela. 5. Assistente Social. I. Título.

CDD 320.6

LEIDE DAIANA CARVALHO CUNHA

DESAFIOS DA CENA CONTEMPORÂNEA NO CONTEXTO DE FORTALEZA/CE:
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO AO
ABUSO SEXUAL INFANTIL NO ÂMBITO DA REDE AQUARELA E O PAPEL DO (A)
ASSISTENTE SOCIAL.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: 25/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Adriana de Oliveira Alcântara
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Antônio Diogo Cals de Oliveira Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus, fonte de força silenciosa nos dias difíceis e de luz nos dias de esperança.

E à minha mãe, que partiu antes de ver este sonho concluído, mas permanece viva em cada conquista minha. Sua coragem, ternura e fé inabalável seguem sendo minha bússola.

AGRADECIMENTOS

À minha querida orientadora, **Prof^a Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho**, minha profunda gratidão pela parceria generosa, pelo vínculo construído com tanto carinho, respeito e amizade ao longo deste percurso. Um verdadeiro encontro de almas. Sua escuta atenta, sensibilidade e compromisso com a formação humana e acadêmica foram fonte de inspiração constante. Obrigada por acreditar em mim e caminhar ao meu lado com tanta dedicação.

Aos professores membros da banca examinadora, Prof^a Dra. Adriana Alcântara e Prof. Dr. Diogo Cals, pelo tempo disponibilizado, pelas valiosas contribuições, escuta atenta e sugestões que enriqueceram profundamente este trabalho.

Agradeço ao Sociólogo Thiago Holanda, pela valiosa contribuição à pesquisa, pela disponibilidade, generosidade e pelo compartilhamento de saberes fundamentais para a construção deste trabalho.

À Cecília Gois, meu agradecimento especial pela colaboração, pela escuta atenta e pelas importantes reflexões que enriqueceram significativamente esta pesquisa.

Aos profissionais da Rede Aquarela, que gentilmente cederam seu tempo e saberes durante as entrevistas, contribuindo de forma essencial para a construção desta pesquisa. Obrigada por confiarem em mim e compartilharem experiências tão valiosas.

À minha família, em especial ao meu tio Aldemir Cunha, às minhas primas Solange Cunha, Aratiana Cunha, Valentina Cunha e ao primo Janildo Mesquita, por serem meu suporte incondicional, cada um à sua maneira, nos bons momentos e nos momentos mais difíceis e decisivos da minha jornada.

Quero expressar minha mais profunda gratidão ao meu grande amigo Raimundo Ferreira Lima, uma parceria única, construída com muito respeito, lealdade e admiração. Sua presença foi fundamental nos momentos difíceis e nos desafios enfrentados ao longo da minha caminhada. Meu imenso e eterno agradecimento pelo apoio incondicional, pela escuta, pelos conselhos e, sobretudo, pela amizade genuína que tanto prezo.

À minha amiga-irmã Viviane Vasconcelos, meu AmorZim, presença constante na minha vida, apoio sensível e amoroso em cada passo dessa caminhada.

Um verdadeiro encontro de almas, daqueles que a vida nos dá de presente. Obrigada por ouvir, acolher, fortalecer e me ajudar a seguir. Sei que posso contar com você sempre — e você sabe que, para o que der e vier, também poderá contar comigo.

À minha amiga Michelle Feitosa, companhia em tantos momentos de riso, tensão e reflexão — sua presença fez diferença.

Ao Gleymiston Pereira, que, acima de tudo, é alguém por quem carrego profunda admiração e gratidão. Agradeço por ter estado presente em cada etapa desta caminhada, com sensibilidade, generosidade, parceria e cuidado. Sua presença fez diferença, tornando este percurso mais leve, possível e cheio de significado.

Ao meu querido amigo Eric do Vale, companheiro de tantas histórias e risadas, cuja amizade atravessa o tempo (não revelarei há quanto tempo, para não denunciar sua idade... risos). Saiba que carrego no coração uma enorme gratidão pela sua presença, pelo carinho, pela torcida e por ser esse amigo de longa data, com quem divido não só memórias, mas também a certeza de que amizades verdadeiras são um presente raro e valioso da vida.

Ao meu amigo querido, Felipe Cordeiro, pessoa maravilhosa, cuja amizade é ímpar e carregada de gentileza, empatia e companheirismo. Sua presença, suas palavras e seu apoio constante foram essenciais e fizeram toda diferença neste percurso, deixando meu caminhar mais leve, mais bonito e mais significativo.

Às amigas Elizangela Lima, Juliana Moura, Ana Rosalin, Arais Taimy, Camila Xavier, Danize Brito, Jamilly Costa, Cilene Santos, Ana Maria Ribeiro, Andressa Nascimento, Rejane Torres e Kátia Silva — obrigada por cada palavra de incentivo, pelas conversas sinceras, pelos afetos trocados e pela amizade que resiste ao tempo e às rotinas.

Ao meu amigo Rafael Isaque Lira, cuja amizade teve início no RB e, desde então, floresceu em parceria, confiança e em preciosos compartilhamentos de aprendizados, afeto, leveza, diversão e construção mútua de conhecimento. Gratidão por estar presente, com generosidade e companheirismo, nesta caminhada que transcende o espaço profissional e se fortalece na vida.

Ao meu amigo Cesar Lima, por nossa grande parceria e por ser uma presença constante, mesmo à distância. A admiração que tenho por você é imensa. Compartilhamos histórias desde os tempos como estagiários no Juizado da Mulher — ele na Psicologia e eu no Serviço Social — e desde então cultivamos uma amizade sólida, recheada de apoio, conversas e carinho. Sua amizade é abrigo e incentivo.

Ao meu amigo José Naésio, parceiro incansável de estudos, por sua dedicação, troca de saberes e apoio durante essa caminhada desafiadora. Ter sua amizade nesta jornada fez toda a diferença.

À querida amiga Tatiana Soares, companheira de mestrado, que me deu carona diariamente e o qual compartilha comigo o amor por gatos — somos duas mães de felinos e amigas de caminhada.

À Roberta Belchior, com quem construí uma amizade verdadeira ao longo do mestrado e que levo comigo para além da academia. Que sorte a minha te encontrar.

Ao Airton Rodrigues, minha gratidão por cada conversa que se transformou em aprendizado, por cada momento compartilhado, pela companhia e pela parceria ao longo dessa jornada. Levo comigo os ensinamentos, as trocas, os risos e as lembranças que ficarão para sempre. Obrigada por me ensinar, na prática, que cada instante é único e merece ser vivido com intensidade e significado.

À Emiliana Lira, minha ex-gestora na UAPS Roberto Bruno, por todo acolhimento, generosidade, ensinamento e cuidado que se fazem constantes até hoje. Você foi e é como uma mãe para mim — não há palavras suficientes para agradecer.

A todos os meus amigos e colegas da UAPS Roberto Bruno, em especial à minha “Panela RB”: Andrea Campos, Valfrido Júnior, Flaviane Diniz, Israel Carlos, Jéssica Bezerra, Levi Felix, Francisca Araújo (Fran) e Diego Castro. Obrigada pela amizade, cumplicidade e por cada momento compartilhado com afeto e parceria.

À minha madrinha Carmen Lúcia Cavalcante (Veia), pelos seus cuidados, pelas broncas, pelas preocupações e pelo amor que se expressa até nas raivas que me dá.

Ao meu querido amigo Thierry Rodrigues, companheiro de fuxicos, de risadas e da vida. Amigo de todas as horas, desde os tempos do Juizado da Mulher, cuja presença é sinônimo de lealdade e acolhimento. Alguém com quem posso contar em qualquer momento — e que sabe que também pode sempre contar comigo. Nossa amizade é daquelas que aquecem o coração e atravessam o tempo com a leveza e a força das conexões verdadeiras.

À minha querida amiga Janaina Freitas, amizade de longa data que resiste ao tempo e à distância com a mesma força e afeto de sempre. Mesmo morando longe, sua presença permanece constante na minha vida. Compartilhamos histórias, confidências e momentos que só a verdadeira amizade é capaz de sustentar. Gratidão

por ser esse elo firme, sensível e insubstituível no meu caminho.

Ao meu amigo Allysson Fernandes, pessoa incrível, de energia vibrante e presença marcante. Parceiro de conhecimento, de ideias e de vida, alguém que ilumina os caminhos por onde passa. E que, gostando ou não, já sabe: vai ter que me aturar pra sempre — porque amizades assim são para a vida toda.

Aos colegas da turma de mestrado Olga Loiola, Marcus Otávio, Marcos Rodrigues, Priscilla Lobo, Samara Dantas, Sonia Assunção, Valdo Costa, Manu Loiola, Wendel Cavalcante, Fernando Cordeiro, Ana Lucia Almeida, Claudia Gomes, Beatriz Dias, Juliana Holanda e todos os outros, por cada momento compartilhado — pelas trocas, reflexões, críticas construtivas, aprendizados e pela parceria que tornou o caminho mais leve e significativo.

A todos os professores e professoras do MAPP, que contribuíram para minha formação com seriedade, compromisso e dedicação.

A cada pessoa que, de alguma forma, fez parte deste caminho, meu sincero e profundo agradecimento. Esta conquista também é de vocês.

“O mais radical de todos os males é aquele cometido por ninguém, isto é, por seres humanos que se recusam a ser pessoas.”
— *Hannah Arendt, em "Eichmann em Jerusalém"*

RESUMO

Este trabalho consubstancia uma pesquisa que tem como objetivo avaliar a Política Públicas Municipal de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil em Fortaleza/CE, com foco na Rede Aquarela, contemplando dilemas e desafios desta Política no atual cenário, destacando o trabalho específico do(a) Assistente Social nas equipes multidisciplinares. Como objetivos específicos, busca-se: analisar o contexto, conteúdo e trajetória institucional da política; identificar dilemas e desafios a partir de documentos e narrativas de profissionais; e refletir sobre as atribuições do(a) assistente social na política em questão. Para tanto, desenvolve a Metodologia de Avaliação em Profundidade, a contemplar a análise de contexto, conteúdo, trajetória institucional e espectro temporal e territorial da política. Na viabilização desta perspectiva metodológica foi desenvolvida uma abordagem qualitativa, implicando pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e trabalho de campo, realizado através de entrevistas semiestruturadas com gestores e profissionais da Rede Aquarela, resgatando também olhares de profissionais que contribuíram na gênese desta Rede. Especificamente, a Rede Aquarela, formalizada pela Lei Municipal nº 11.071/2020, estrutura-se em quatro eixos interdependentes: Disseminação (prevenção e formação), Atendimento Psicossocial, articulação com a Delegacia de Combate à Exploração da Criança e do Adolescente (DECECA) e interlocução com a 12ª Vara da Infância. Os resultados apontam forte alinhamento com marcos normativos como o ECA, a Lei 13.431/2017, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Lei Henry Borel, destacando diretrizes como proteção integral, escuta qualificada e responsabilização dos agressores. Entre as potencialidades, sobressaem a estrutura formalizada, a atuação intersetorial e o compromisso ético das equipes. Os limites incluem vínculos de trabalho precarizados, carência de recursos humanos, fragilidade na articulação entre setores e limitação territorial. O(a) assistente social desponta como figura central na efetivação da política, tanto na atenção às famílias quanto na articulação da rede e na prevenção. Conclui-se que a política é inovadora e essencial, exigindo valorização profissional, expansão territorial e enfrentamento das raízes estruturais da violência.

Palavras-chave: políticas públicas; avaliação em profundidade; abuso sexual infantil; Rede Aquarela; proteção integral; assistente social.

ABSTRACT

This work embodies a research project aimed at evaluating the Municipal Public Policy to Combat Child Sexual Abuse in Fortaleza, Ceará, focusing on the Aquarela Network. It addresses the dilemmas and challenges of this policy in the current context, highlighting the specific work of social workers within multidisciplinary teams. The specific objectives are to analyze the policy's context, content, and institutional trajectory; identify dilemmas and challenges based on documents and professional narratives; and reflect on the social worker's responsibilities within the policy. To this end, the study develops an In-Depth Assessment Methodology, which encompasses the analysis of the policy's context, content, institutional trajectory, and temporal and territorial scope. To facilitate this methodological perspective, a qualitative approach was adopted, involving bibliographical research, documentary research, and fieldwork conducted through semi-structured interviews with Aquarela Network managers and professionals, also gathering insights from professionals who contributed to the Network's development. Specifically, the Aquarela Network, formalized by Municipal Law No. 11,071/2020, is structured around four interdependent axes: Dissemination (prevention and training), Psychosocial Care, coordination with the Child and Adolescent Exploitation Department (DECECA), and dialogue with the 12th Children's Court. The results indicate strong alignment with regulatory frameworks such as the ECA (Children's Statute), Law No. 13,431/2017, the Convention on the Rights of the Child, and the Henry Borel Law, highlighting guidelines such as comprehensive protection, qualified listening, and holding aggressors accountable. Among its strengths, the formalized structure, intersectoral action, and the ethical commitment of its teams stand out. Limitations include precarious employment relationships, a lack of human resources, weak coordination between sectors, and territorial limitations. The social worker emerges as a central figure in implementing the policy, both in family care and in network coordination and prevention. It is concluded that the policy is innovative and essential, requiring professional development, territorial expansion and addressing the structural roots of violence.

Keywords: public policy; in-depth evaluation; child sexual abuse; Aquarela Network; comprehensive protection; social worker.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
UFC	Universidade Federal do Ceará
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
FUNCI	Fundação da Criança e da Família Cidadã
MEC	Ministério da Educação
SDHDS	Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
IST	Infecção Sexualmente Transmissível
LGBTQ+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexo, Assexuais, Pansexuais, Não-Binários e Mais.
ONU	Organização das Nações Unidas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
DPGV	Departamento de Proteção aos Grupos Vulneráveis
DDM	Delegacia de Defesa da Mulher
DCECA	Delegacia de Combate à Exploração da Criança e do Adolescente
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PBF	Programa Bolsa Família
CONDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
NUAVE	Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência
PAIR	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual
BO	Boletim de Ocorrência
PEFOCE	Perícia Forense do Ceará
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	A pesquisadora e sua temática.....	14
1.2	O Abuso Sexual Infantil na contemporaneidade brasileira: algumas configurações básicas	16
1.3	Adentrando no arcabouço Legal e Institucional: ECA como referência de luta e afirmação de direitos da Criança e do Adolescente.....	25
1.4	Delimitação do Objeto da Pesquisa Avaliativa.....	31
2	POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS CONFIGURAÇÕES NO CAMPO DA INFÂNCIA.....	35
2.1	As Políticas Públicas e sua gênese: construção social e política.....	36
2.2	Construção Social da Infância e as Políticas Públicas: processo de efetivação da proteção social.....	58
3	POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO ABUSO SEXUAL INFANTIL: A REDE AQUARELA EM FOCO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA 2005-2025.....	73
3.1	Abuso sexual: quando o cuidador vira abusador	73
3.1.1	<i>Abuso sexual infantil no ciberespaço</i>	79
3.2	Linha do tempo da Política de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil	84
3.3	A Política de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil na Esfera do Município de Fortaleza/CE: a Rede Aquarela	89
4	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CAMPO INVESTIGATIVO	101
4.1	Perspectiva em disputa no campo das Políticas Públicas: hegemônicas e contra-hegemônicas	102
4.2	Desenho Metodológico da Pesquisa em construção: o desafio da avaliação em profundidade da política Municipal de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil.....	112

4.2.1	<i>Análise de Contexto</i>	118
4.2.2	<i>Trajetória Institucional</i>	127
4.2.3	<i>Análise de Conteúdo</i>	134
4.2.4	<i>Análise do Espectro Temporal e Territorial</i>	139
5	SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO AO ABUSO SEXUAL INFANTIL: SUA POSIÇÃO E SEU PAPEL NAS EQUIPES MULTIDISCIPLINARES	143
5.1	Serviço Social na Rede Aquarela: atuação na equipe multidisciplinar	150
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS: POTENCIALIDADES E LIMITES DE UMA POLÍTICA MUNICIPAL	155
	REFERÊNCIAS	161
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AS PROFISSIONAIS DA REDE AQUARELA	169
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	171

1 INTRODUÇÃO

Ao nos colocarmos no lugar de pesquisadoras(es) comprometidas(os) com a avaliação de políticas públicas, reconhecemos que avaliar a política de enfrentamento ao abuso sexual infantil exige uma abordagem que ultrapasse os limites setoriais. Por isso, iniciamos este trabalho estabelecendo conexões estruturais com os campos da saúde, educação e assistência social, compreendendo-os como eixos fundamentais para a compreensão da complexidade que envolve essa problemática e para a efetivação de ações integradas e intersetoriais.

1.1 A pesquisadora e sua temática

O abuso sexual infantil é uma das formas mais graves de violência contra crianças e adolescentes, representando uma violação dos direitos humanos e uma questão de saúde pública de grande magnitude. No contexto contemporâneo, apesar dos avanços na legislação e nas políticas públicas de proteção à infância, o abuso sexual infantil continua sendo uma realidade alarmante, exigindo respostas eficazes e integradas por parte das instituições e profissionais envolvidos.

Nesse sentido, o papel do(a) assistente social emerge como fundamental, pois atua na linha de frente do combate ao abuso sexual infantil, oferecendo suporte, orientação e encaminhamento às vítimas. Diante desse cenário, torna-se imprescindível uma avaliação crítica das políticas públicas existentes neste campo, visando a identificar desafios, lacunas e oportunidades de aprimoramento na proteção das crianças e na promoção de seus direitos.

Na condição de Assistente Social, que atuou em uma Unidade Básica de Saúde, no período de 2022 à 2024, deparamo-nos, cotidianamente, com situações de abuso sexual infantil com diferentes configurações. Logo, minha escolha de tema decorre de uma intervenção profissional direta, que gera impactos através das políticas neste campo na vida das vítimas e de suas famílias, bem como identifica lacunas que ainda persistem na rede de proteção. A integração entre os serviços de saúde e educação desempenha um papel fundamental na identificação precoce dos casos e no acompanhamento adequado das vítimas, sendo o(a) assistente social um agente-chave nesse processo.

Ademais, a interdisciplinaridade entre esses setores contribui para a

construção de estratégias mais efetivas e inclusivas de proteção infantil, o que torna ainda mais relevante a análise crítica das políticas públicas voltadas para esse enfrentamento, considerando os desafios da implementação e o papel de cada profissional envolvido. Nosso interesse e curiosidade pelo tema ganharam força após a participação no III Seminário Fortalecendo Redes Solidárias no Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, organizado pela Escola de Saúde Pública do Ceará – ESP.

Em uma das palestras, foi abordada a questão do abuso sexual infantil, destacando-se o papel da escola em seu enfrentamento e prevenção, permitindo que a criança identifique determinados toques e ações, bem como consiga falar a respeito, para que as providências sejam tomadas. A palestrante apresentou dados que apontam que, na maioria dos casos, o abuso sexual ocorre no âmbito familiar, muitas vezes perpetrado pelo padrasto e até pelo próprio pai. Enfatizou, ainda, como o trabalho com as crianças tem contribuído para identificar e denunciar diversos casos.

Compreendemos que o(a) assistente social enfrenta o desafio de articular uma rede de proteção que garanta os direitos das vítimas, promovendo o acesso a cuidados médicos, psicológicos e educacionais. O impacto do abuso sexual infantil no trabalho do(a) assistente social exige o desenvolvimento de um olhar atento às diversas vulnerabilidades sociais, emocionais e econômicas das famílias envolvidas, além da necessidade constante de articular estratégias intersetoriais com a rede socioassistencial de proteção e com os profissionais da saúde, educação e justiça. A sobrecarga emocional e a complexidade dos casos requerem notável capacidade de atuação do serviço social, que precisa equilibrar o cuidado com a vítima, o apoio à família e a articulação com outros serviços.

Nesse contexto, avaliar a política pública de enfrentamento ao abuso sexual infantil no município de Fortaleza, no período de 2005 até a cena contemporânea, sob a perspectiva do(a) assistente social, é essencial para compreendermos as barreiras e potencialidades no enfrentamento dessa violação. Nesta avaliação, focamos no papel estratégico desse(a) profissional na construção de uma rede de proteção eficaz.

1.2 O Abuso Sexual Infantil na contemporaneidade brasileira: algumas configurações básicas

Estudiosos como Faleiros e De Oliveira Campos (2000) e Gabel (1997), dentre outros, definem que o abuso sexual infantil é uma das formas de manifestação da violência sexual, caracterizando-se pela existência de qualquer ato sexual, com ou sem contato físico, situação em que um adulto utiliza a criança ou o adolescente para a satisfação de seus desejos sexuais, impondo-se, muitas vezes, pela força física ou pela sedução (com palavras ou presentes). Esse tipo de violência pode ser de natureza extrafamiliar ou intrafamiliar.

Nos últimos dez anos, mais precisamente na segunda metade do século XXI, vivenciamos um cenário político marcado por uma polarização exacerbada entre as forças progressistas de esquerda e as forças de extrema-direita. O governo Bolsonaro (2019–2022), ao consubstanciar forças de extrema-direita, desmontou conquistas no âmbito das políticas públicas, impondo um discurso conservador. O Governo Lula III, apoiado em uma frente ampla pela democracia, vem enfrentando um processo de reconstrução dessas políticas. No entanto, resquícios do conservadorismo continuam a marcar o cenário das políticas públicas no Brasil sob a gestão de Lula III, considerando-se um Congresso majoritariamente de extrema-direita, radicalmente conservador, e o peso de forças vinculadas ao bolsonarismo no âmbito da sociedade civil, com destaque para as igrejas fundamentalistas¹.

Nessa perspectiva, as autoras Sousa e Chaves (2025) mostram que o conservadorismo impacta diretamente as políticas públicas voltadas ao enfrentamento do abuso sexual infantil. Tais autoras argumentam que discursos conservadores, como os impulsionados pelo movimento “Escola sem Partido”, ainda estão fortemente presentes, resultando no silenciamento das discussões sobre gênero e sexualidade no ambiente escolar, comprometendo, assim, a formação de crianças e adolescentes sobre seus direitos e sobre a identificação de abusos. A retirada dos temas referentes a gênero e educação sexual da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) demonstra um retrocesso impulsionado por setores políticos e religiosos que associam, de

¹ Igrejas fundamentalistas são aquelas que enfatizam a interpretação literal e a aplicação estrita dos textos religiosos, especialmente a Bíblia, em suas doutrinas e práticas. O termo "fundamentalismo" surgiu no início do século XX entre protestantes americanos que defendiam a inerrância bíblica e a rejeição do modernismo teológico.

maneira equivocada, a educação para a diversidade a uma suposta "ideologia de gênero". Esse vazio curricular impede que professores abordem a temática de maneira fundamentada, o que fragiliza a conscientização dos alunos sobre questões fundamentais, como o perigo do consentimento e a proteção contra abusos.

Ademais, Sousa e Chaves (2025) ressaltam que a resistência de gestores e famílias à abordagem desses temas, seja na escola, seja no ambiente familiar e na saúde, dificulta a implementação de políticas públicas eficazes de prevenção e combate ao abuso sexual infantil. As autoras concluem que, sem uma formação docente sólida e sem respaldo institucional para tratar dessas questões, os equipamentos, dentre estes a escola, continuam a reproduzir desigualdades e a negligenciar sua função social de proteger e educar as crianças para que possam reconhecer e denunciar situações de violência.

Em meio a esse contexto, é crucial que crianças e adolescentes adquiram conhecimento sobre o próprio corpo e desenvolvam habilidades para identificar comportamentos inapropriados, especialmente no que diz respeito à proteção contra o abuso sexual. Essa conscientização é de extrema importância, diante do aumento alarmante dos casos de abuso infantil.

Durante o período eleitoral de 2018, diversos veículos de comunicação, incluindo sites de notícias, jornais e programas de televisão, frequentemente abordaram polêmicas que geraram intensos debates na sociedade. Entre elas, destacava-se a divulgação de informações sobre supostos materiais pedagógicos distribuídos pelo Ministério da Educação (MEC) nas escolas, conhecidos como "Kit Gay"².

Esses rumores foram amplamente difundidos e discutidos por grupos conservadores, que acreditaram nessas notícias e as propagaram. Esse cenário levantou questões sobre o ensino da educação sexual nas escolas. Grupos conservadores, incluindo pais de alunos e políticos, passaram a buscar maneiras de

2 O chamado "kit gay" fazia parte do "Projeto Escola sem Homofobia", que, por sua vez, estava dentro do programa, "Brasil sem Homofobia", do governo federal, em 2004. Ele era voltado à formação de educadores, e não tinha, em absoluto, previsão de distribuição do material para alunos. Em verdade, esse projeto chamado "Escola Sem Homofobia" consistia em materiais anexos desenvolvidos pela Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transexuais (ABGLT), a Pathfinder Brasil, a ECOS-Comunicação em Sexualidade e a Reprolatina-Soluções Inovadoras em Saúde Sexual e Reprodutiva. A cartilha orientava professores em atividades de combate à homofobia sugerindo atividades a serem desenvolvidas pelos alunos, trazendo, inclusive, indicações de filmes e vídeos. O programa não chegou a ser colocado em prática e foi politicamente desvirtuado pelas forças conservadoras.

evitar que as escolas abordassem esse tipo de conteúdo, alegando que ele poderia incentivar a sexualidade precoce e a homossexualidade, esta última relacionada à disseminação da falsa notícia do "Kit Gay".

Sobre a educação sexual, Diniz, Talamoni e Maio (2024) apresentam uma análise detalhada a respeito de sua trajetória no Brasil, evidenciando como esse campo tem sido marcado por avanços e retrocessos ao longo do tempo. No início do século XX, passou a ser abordada como um tema científico e pedagógico por médicos e educadores, destacando-se a influência da medicina na legitimação do debate sobre sexualidade. Durante a década de 1930, a disseminação desse conhecimento foi impulsionada pelos meios de comunicação e por uma abordagem higienista, que visava principalmente ao controle da moralidade e da saúde pública.

Com o passar das décadas, iniciativas como a introdução da educação sexual no currículo escolar e os programas de prevenção de IST/AIDS contribuíram para uma abordagem mais inclusiva e informativa. No entanto, como ressaltam Diniz, Talamoni e Maio (2024), o avanço da educação sexual sempre enfrentou resistência de setores conservadores da sociedade. A influência da Igreja Católica, por exemplo, foi um dos principais obstáculos à implementação da educação sexual nas escolas até a década de 1960, permitindo que o tema fosse tratado apenas em escolas protestantes ou sem vínculo religioso.

Diante do cenário atual, as autoras destacam a importância da educação sexual como ferramenta essencial para a promoção da igualdade de gênero, da diversidade e do respeito às diferentes identidades e orientações sexuais. Como enfatizam Diniz, Talamoni e Maio (2024), a ausência de uma abordagem educacional crítica e inclusiva sobre sexualidade perpetua preconceitos e contribui para a manutenção de desigualdades estruturais. Além disso, a desinformação e o tabu em torno do tema podem agravar problemas como a gravidez precoce, as ISTs e as violências sexuais e de gênero.

Conforme reportagem do jornal Diário do Nordeste do dia 28/12/2021, o atual prefeito do município de Caucaia/CE, Vitor Valim, sancionou uma lei, ainda em vigor (ano de 2023), que proíbe a inclusão de assuntos ligados à sexualidade, à linguagem neutra³, bem como à "Ideologia de Gênero", em escolas públicas e privadas

³ A linguagem neutra é uma forma de comunicação inclusiva que visa garantir igualdade e respeito a todas as pessoas, independentemente de sua identidade de gênero. Ela é usada para evitar termos ou expressões que possam ser discriminatórios ou reforçar estereótipos de gênero.

do município. Dessa forma, todos os profissionais ligados à educação em Caucaia, durante a vigência desta lei, não poderão abordar questões que tratem da educação sexual nem se utilizarem de uma forma de linguagem que pretende reduzir as desigualdades e preconceitos manifestos na língua portuguesa. Essa lei impacta diretamente a educação sexual e o enfrentamento ao abuso sexual infantil, que, conforme os dados, ocorrem principalmente no âmbito familiar⁴.

Sobre a “Ideologia de Gênero”, Paternotte e Kuhar (2018) apresentam uma crítica aos discursos antigênero, que se referem a essa terminologia como uma ameaça destrutiva para a sociedade ocidental. Os autores apontam que o termo “Ideologia de Gênero” não se refere aos estudos acadêmicos de gênero, mas foi cunhado por movimentos conservadores em oposição aos direitos LGBT, ao feminismo e às reformas sociais e éticas que questionam as normas tradicionais de gênero e sexualidade. Essa crítica antigênero associa o conceito de gênero a uma suposta conspiração que visa subverter a ordem social tradicional, colocando em risco a complementaridade dos sexos e a família.

Ainda conforme Paternotte e Kuhar (2018), esses discursos, alimentados por figuras como Marguerite Peeters e Gabriele Kuby⁵, alegam que a “ideologia de gênero” representa uma revolução antropológica, negando as diferenças sexuais e promovendo a destruição da estrutura familiar e dos papéis de gênero. A ideologia é vista como resultado de influências hedonistas, laicas e individualistas nas sociedades ocidentais e estaria associada à “cultura da morte”, promovendo aborto, contracepção e eutanásia.

Paternotte e Kuhar (2018) reforçam que os estudiosos que trazem a temática antigênero também veem o movimento como uma forma de “neocolonialismo”, imposto pelo Ocidente a outras nações e promovido por instituições internacionais, como a ONU e a União Europeia. Assim, acusam ativistas de gênero de manipular a linguagem para esconder seus verdadeiros objetivos. Para tanto, eles reforçam que a “ideologia de gênero” é apresentada como uma ameaça totalitária que, segundo esses autores, antigênero, é mais perigosa que o marxismo e o fascismo.

4 Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/prefeito-de-caucaia-proibe-linguagem-neutra-e-banheiro-para-trans-em-escolas-publicas-e-privadas-1.3175180> <Acesso em: 17 jan.2022>.

5 Marguerite Peeters é autora de vários livros sobre a globalização da revolução cultural ocidental, a revolução de gênero e a pós-modernidade. Gabriele Kuby é uma acadêmica e ativista alemã particularmente ativa na promoção de campanhas antigênero na Europa Central e Oriental

Por fim, Paternotte e Kuhar (2018), deixam evidente que o discurso antigênero associa-se a preocupações ecológicas, defendendo uma suposta "ecologia humana", a qual preza a ordem natural estabelecida por Deus, e é contrária à transexualidade e ao uso de biotecnologias para mudanças de gênero.

No cenário da contemporaneidade brasileira, cabe configurar dados referentes à violência infantojuvenil: o Atlas da Violência (2018) denuncia que as maiores vítimas de estupro no Brasil são crianças e traz dados estarrecedores sobre esse fenômeno, em que 68% dos registros no sistema de saúde referem-se a estupro de menores, e quase um terço dos agressores das crianças (até 13 anos)⁶ são amigos e conhecidos da vítima, enquanto outros 30% são familiares mais próximos, como pais, mães, padrastos e irmãos (IPEA, 2018).

Conforme o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, em seu *site* na plataforma gov.br, no ano de 2023, até o mês de abril, foram registrados, através do Disque 100 (Disque Direitos Humanos), um total de 69,3 mil denúncias e 397 mil violações de direitos humanos de crianças e adolescentes. Dessas, 9,5 mil denúncias e 17,5 mil violações envolvem violências sexuais físicas (abuso, estupro e exploração sexual) e psíquicas⁷.

Em seu Anuário, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023) relata que houve um total de 56.820 casos de estupro de vulnerável, caracterizado pela idade da vítima, menor de 14 anos, ou pelo fato de possuir alguma enfermidade ou deficiência que a incapacite e impeça de dar consentimento ao ato sexual ou aliciamento. Do total desses registros, em 40.659 casos, a vítima tinha até 13 anos de idade, representando 61,4 % dos casos registrados de estupro no ano de 2022. Ainda de acordo com o Anuário, a maioria das vítimas são meninas com idade entre 10 e 13 anos. No entanto, cabe considerar que meninos também são vítimas de abuso, simbolizando um percentual de 14% dos casos, sendo que 43,4% têm idade entre 5 e 9 anos.

O estudo completa sua análise destacando que a maioria das situações de violência sexual, um percentual de 72,2% ocorre dentro de casa, sendo 71,5%

6 É importante deixar evidente a questão da faixa etária definidora de criança. A Portaria 1.130/2015 (Política Nacional de Atenção Integral à Criança), define que para o Ministério da Saúde criança vai até a idade de 9 anos incompletos; já para o Sistema Único de Saúde (SUS) criança é compreendida até 15 anos. Contudo, o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) estabelece o conceito de criança até 12 anos incompletos.

7 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/disque-100-registra-mais-de-17-5-mil-violacoes-sexuais-contra-criancas-e-adolescentes-nos-quatros-primeiros-meses-de-2023#:~:text=Em%20todo%20o%20ano%2C%20os,e%2030%20mil%20viola%C3%A7%C3%B5es%20sexuais.<Acesso em: 24 set. 2023>>.

cometidos por um familiar. Especificamente em relação à autoria, tem-se o seguinte quadro: 44,4% foram cometidos por pais ou padrastos; 7,4% por avós; 7,7% por tios; 3,8% por primos; 3,4% por irmãos; e 4,8% por outros familiares. Importante registrar que 1,8% dos casos apontam a mãe ou madrasta como autora da violência. O estudo acredita que, em boa parte desses registros, a mãe é parceira do companheiro no estupro⁸ (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

No que tange à cor/raça das vítimas, o estudo afirma que no ano de 2022 os dados estão mais próximos da realidade, pois, no ano de 2021, o quadro era o seguinte: 49,7% das vítimas eram meninas brancas, seguido de 49,4% negras, 0,5% amarelas e 0,4% indígenas, demonstrando uma subnotificação. Corrobora essa ideia o fato de que em 2022, o quadro apresenta-se mais realista, com 56,8% de vítimas negras, 42,3% brancas, 0,5% indígenas e 0,4% amarelas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023).

Os dados recentes sobre abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil revelam um cenário alarmante e de crescente violação de direitos. Segundo matéria do G1 (2025), o país registrou um crescimento de **195% nas denúncias de abuso e exploração sexual infantil nos últimos quatro anos**, refletindo tanto o agravamento do problema quanto o aumento da conscientização e das ferramentas de denúncia. Esse aumento expressivo tem sido impulsionado, em parte, pela maior visibilidade do tema na sociedade, pelo fortalecimento das campanhas de enfrentamento e pelo uso das plataformas digitais para registrar os casos. No entanto, também evidencia a insuficiência das políticas públicas e das estruturas de proteção no combate eficaz às redes de abuso, exploração e violência sexual contra crianças e adolescentes.

Durante audiência pública no Senado, realizada em maio de 2025, conforme reportado pela Agência Senado (2025), representantes de entidades de defesa dos direitos da criança alertaram que o aumento das denúncias não significa, necessariamente, aumento proporcional da proteção, uma vez que os serviços da rede de atendimento seguem sobrecarregados, subfinanciados e, muitas vezes, desarticulados. Destacamos, ainda, que os contextos de vulnerabilidade socioeconômica, a negligência familiar, a ausência de educação sexual e a

⁸ Cabe registrar que o referido Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2023 não dispõe de dados sobre o fenômeno da participação da mãe como cúmplice do pai no crime de estupro de vulnerável.

disseminação de conteúdos abusivos na internet têm potencializado as situações de violência, especialmente no ambiente digital. Esse cenário foi classificado por especialistas como uma verdadeira “pandemia silenciosa”, que atinge milhares de crianças no país e exige respostas urgentes e integradas do Estado (Senado, 2025).

Adicionalmente, a matéria da Agência Brasil (2025) revela que nosso país ocupa a 5ª posição no ranking global de denúncias de abuso sexual infantil online, um dado extremamente preocupante e que escancara a gravidade do problema no ciberespaço. Plataformas digitais, redes sociais e aplicativos vêm sendo amplamente utilizados para a disseminação de materiais de abuso sexual infantil, configurando uma nova fronteira do crime, que desafia tanto a legislação quanto os mecanismos de controle. O crescimento das denúncias é, ao mesmo tempo, um sinal positivo de que as vítimas estão conseguindo romper o silêncio, mas também denuncia a insuficiência das políticas de proteção, de fiscalização da internet e da responsabilização dos agressores. Esse panorama reforça a urgência de fortalecer a rede de proteção, aprimorar os canais de denúncia, investir em tecnologia para rastrear os crimes online e, sobretudo, promover políticas públicas estruturantes que garantam os direitos das crianças e adolescentes no Brasil.

A violência sexual infantil caracteriza-se por ser “um ato ou jogo sexual, em uma relação heterossexual ou homossexual, entre um ou mais adultos e uma criança ou adolescente, tendo por finalidade estimular sexualmente esta criança ou adolescente, ou utilizá-la para obter uma estimulação sexual” (Azevedo; Guerra, 1998, p.33). Atualmente, a violência sexual infantil é considerada pela Organização Pan-Americana de Saúde (2003) como um grave problema de saúde pública, devido à sua complexidade e à frequência de registros de casos em sociedades do mundo inteiro.

De acordo com a literatura, a violência sexual infantil é um fenômeno complexo que se expressa de várias maneiras em sociedades do mundo inteiro. Conforme os dados aqui apresentados, identificamos que esse tipo de violência ocorre, em sua maioria, no âmbito familiar. Deste modo, Azevedo e Guerra (2015, p.188) trazem sua análise sobre o incesto, o qual se caracteriza por ser uma forma mais extrema de abuso sexual, pois para as autoras é uma modalidade “privilegiada” da violência doméstica contra criança, a partir da qual o adulto se aproveita dos laços de parentesco, confiança e afinidade para praticar atos eróticos contra esses sujeitos vulneráveis.

Saffioti (2015), em seus estudos, discorre que essas práticas não estão

associadas apenas à questão da pobreza e da miséria. Esse fenômeno está ligado a aspectos históricos, sociais, culturais e econômicos, tendo sua raiz predominantemente nas relações de poder, mediadas pelas questões de gênero, raça, etnia e classe social. É importante destacarmos que a violência sexual infantil, em suas múltiplas dimensões, é também uma expressão da questão social.

Em sua análise sobre a questão social, Octavio Ianni (1989) destaca que ela é uma constante na história do Brasil republicano, manifestando-se de formas diversas conforme a época e a região. Ela está presente tanto nas experiências democráticas quanto nos períodos de autoritarismo, influenciando os avanços e retrocessos do processo político nacional. A questão social acompanha a urbanização, a industrialização e o desenvolvimento do capitalismo, sendo fundamental para compreender as desigualdades regionais e os desafios enfrentados por diferentes grupos sociais, como operários, camponeses, negros, indígenas e imigrantes.

Ianni (1989, p.147) argumenta que, a sociedade brasileira funciona como uma "fábrica de desigualdades", onde a prosperidade econômica e o fortalecimento do Estado não se traduzem em desenvolvimento social equitativo. Ele observa que os problemas relacionados ao trabalho, salário, saúde, habitação, educação e transporte se repetem continuamente, afetando amplas camadas da população. A questão social, portanto, não é um fenômeno estático, mas se recria constantemente, desafiando governantes, partidos políticos, movimentos sociais e a opinião pública.

Além disso, Ianni (1989) destaca que a questão social é frequentemente naturalizada, sendo tratada ora como um problema de assistência social, ora como uma questão de segurança pública. Essa abordagem tende a despolitizar as manifestações da questão social, ocultando suas raízes estruturais e impedindo a construção de soluções mais justas e eficazes. Para Ianni, é essencial compreender a questão social em sua complexidade, reconhecendo-a como uma condição fundamental para a construção da democracia e para a promoção de uma sociedade mais equitativa.

Nessa mesma perspectiva Iamamoto (2018) corrobora afirmando que a questão social é definida como um fenômeno indissociável das relações de classe e das desigualdades estruturais geradas pelo modo de produção capitalista. A autora evidencia que a exploração do trabalho e a apropriação privada da riqueza gerada coletivamente resultam em contradições sociais que se manifestam em pobreza, desemprego, precarização do trabalho e exclusão social. Destacando que, no Brasil,

essas desigualdades são amplificadas pelo Estado, que, ao invés de atuar na garantia de direitos, frequentemente opera em benefício do capital financeiro e das elites econômicas. Além disso, lamamoto (2018) critica as políticas sociais focalizadas e a responsabilização individual pela pobreza, argumentando que essas estratégias despolitizam a questão social e enfraquecem a luta coletiva por direitos. Assim, reafirmamos que a questão social não é um problema de gestão ou moralidade, mas sim uma expressão das contradições do capitalismo, que exige enfrentamento político e organização coletiva dos trabalhadores para a construção de uma sociedade mais justa.

Com a ascensão de Bolsonaro (PL) à Presidência da República, nas eleições de 2018, temos uma exacerbação do discurso conservador e um aumento nos casos de abuso sexual infantil, conforme dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023). O ano de 2022 apresentou um cenário alarmante de aumento na violência contra crianças e adolescentes no Brasil. As diversas formas de violência contra indivíduos de 0 a 17 anos cresceram significativamente, superando as estatísticas anteriores à pandemia de COVID-19. Em paralelo, verificou-se uma diminuição, restrição, das políticas públicas de enfrentamento a essa violência.

Desde o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência em 2023, o Brasil tem implementado medidas significativas para fortalecer o enfrentamento ao abuso sexual infantil. Uma das iniciativas notáveis foi a Operação Caminhos Seguros, coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, que resultou no resgate de 163 crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual, em maio de 2024. A operação envolveu a fiscalização de mais de 5.300 locais em 453 municípios, com a participação de, aproximadamente, 12.700 agentes de segurança, demonstrando um esforço coordenado e abrangente para combater esse tipo de violência (Brasil, 2024).

Além das ações operacionais, o governo sancionou leis importantes para prevenir e combater o abuso sexual infantil. A Lei 15.035/2024 criou o Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais, permitindo a busca pública de informações sobre condenados por crimes sexuais, como estupro e exploração sexual de crianças e adolescentes (Brasil, 2024). Outra medida significativa foi a sanção da Lei 15.032/2024, que estabelece diretrizes para prevenir abusos sexuais em ambientes esportivos educacionais, incluindo a obrigatoriedade de capacitação contínua dos profissionais que trabalham com o treinamento esportivo de menores de idade. Essas ações refletem um compromisso renovado do governo federal em

proteger crianças e adolescentes, promovendo um ambiente mais seguro e livre de violência sexual (Senado Federal, 2024).

O abuso sexual infantil na contemporaneidade brasileira evidencia um fenômeno multifacetado, profundamente enraizado em desigualdades sociais, culturais e estruturais, que demandam ações integradas e efetivas. Apesar de avanços no marco legal e em políticas públicas, os dados alarmantes revelam um aumento na incidência de casos, principalmente no ambiente intrafamiliar, além de uma crescente resistência conservadora a iniciativas educativas e preventivas. Nesse contexto, a atuação do assistente social emerge como essencial, sobretudo no enfrentamento às expressões da questão social que permeiam essa violência.

É indispensável que o profissional assistente social atue de forma crítica e reflexiva, considerando as dinâmicas de poder que sustentam a violência sexual infantil, bem como os desafios impostos pela conjuntura política e cultural que vivemos e que restringem abordagens educativas e preventivas nas escolas. A articulação entre a garantia de direitos, o fortalecimento de políticas públicas e a sensibilização social devem estar no centro de sua prática. Assim, ao promover a proteção integral da criança e do adolescente, o assistente social contribui não apenas para mitigar os impactos individuais dessa violência, mas também para transformar as condições estruturais que perpetuam tais práticas.

Essa atuação exige, ainda, um compromisso ético-político, com foco na defesa intransigente dos direitos humanos e na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, na qual o enfrentamento à violência sexual infantil seja parte integrante de um projeto coletivo de emancipação social.

Diante das estatísticas alarmantes e das configurações sociais que perpetuam essa violência, torna-se fundamental repensar e expandir as políticas públicas, integrar a educação sexual como elemento central da prevenção e fortalecer a luta contra o conservadorismo que limita o enfrentamento eficaz do abuso sexual infantil no Brasil. Assim, o Serviço Social reafirma seu compromisso ético-político em defesa da infância e adolescência, enfrentando os desafios que o contexto atual impõe para assegurar a garantia de direitos desses sujeitos em situação de vulnerabilidade.

1.3 Adentrando no arcabouço Legal e Institucional: ECA como referência de luta e afirmação de direitos da Criança e do Adolescente

No Brasil, a Constituição Federal proclama em seu texto o dever do Estado, da Família e da Sociedade de garantir dignidade à criança e ao adolescente, assegurando-lhes o direito à vida, saúde, alimentação, lazer. Desse modo, esses três entes devem proteger a criança e o adolescente de todo e qualquer tipo de violência. Contudo, para garantir a efetivação dos direitos desses indivíduos, no ano de 1990 foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que, em seu art. 5º, determina que:

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. (BRASIL, 2017, p. 11).

Criado com o propósito de garantir proteção integral à criança e ao adolescente, o ECA surgiu em um contexto em que, por muitos anos, esse público foi vítima de negligência, abandono e diversas formas de violência e exploração. Ao longo de mais de trinta anos, o ECA possibilitou o surgimento de várias políticas públicas, dentre as quais destacamos a Portaria nº 878, de 03 de dezembro de 2001, que estabeleceu as diretrizes e normas do Programa Sentinela. Tal programa tinha como objetivo atender, no âmbito da Política de Assistência Social, por meio de um conjunto articulado de ações, crianças e adolescentes vitimados pela violência, com ênfase no abuso e na exploração sexual.

Conforme apontam Rizzini e Pilotti (2011), a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente representou um avanço significativo na legislação brasileira, ao substituir o Código de Menores de 1979 e a lei de criação da FUNABEM. O Estatuto detalha os direitos das crianças e adolescentes e adota a Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo-os como cidadãos com direitos garantidos. Nessa perspectiva, promove a articulação entre Estado e sociedade na implementação de políticas para a infância, por meio da criação de Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, além de Fundos geridos por esses Conselhos nos três níveis de atuação do Estado. A descentralização das políticas é uma característica marcante, com Conselhos estabelecidos em níveis estadual e municipal, garantindo que cada município possua um Conselho Tutelar, composto por membros escolhidos pela comunidade (RIZZINI; PILOTTI, 2011).

Assim, reforçamos que o ECA assegura prioridade absoluta às crianças no acesso às políticas sociais, estabelecendo medidas de prevenção, políticas especiais de atendimento e acesso digno à justiça. Alinhado à Convenção das Nações Unidas

sobre os Direitos da Criança, adotada em 1989, o Estatuto reafirma o compromisso do Brasil com a proteção e a promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

No que concerne ao abuso sexual infantil e à exploração sexual, compreendemos que o ECA estabelece medidas específicas para o enfrentamento dessas duas expressões de violência. Especificamente para combater o abuso sexual infantil e garantir a proteção integral dos direitos das crianças e adolescentes, o Art. 130 determina que, constatada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsáveis, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum.

Reconhecemos, ainda, que a lei considera o abuso sexual uma grave violação de direitos, assegurando que todas as crianças e adolescentes sejam protegidos e afirmando que esse grupo possui direito a proteção especial. O abuso sexual é classificado como uma das formas mais severas de violação desses direitos. Quanto à exploração sexual, o ECA proíbe expressamente qualquer tipo de violência ou abuso sexual contra crianças e adolescentes, incluindo a exploração em contextos comerciais, como a prostituição ou a pornografia infantil (BRASIL, 1990).

Além das medidas de proteção, destacamos que o ECA impõe sanções severas aos autores de crimes contra crianças e adolescentes, prevendo punições não apenas para quem comete o abuso, mas também para aqueles que participam, facilitam ou se omitem diante dessas violações. O Estatuto estabelece a obrigatoriedade de denunciar casos suspeitos ou confirmados às autoridades competentes, como o Conselho Tutelar, garantindo uma resposta rápida e eficaz no enfrentamento dessa violência. Dessa forma, o ECA trata o abuso sexual infantil como questão de prioridade absoluta, orientando políticas públicas e ações coordenadas para prevenir, combater e punir tais práticas, assegurando a proteção integral e o bem-estar das vítimas (BRASIL, 1990).

Nesse sentido, ressaltamos que, a partir de 1993, foram instituídos no Brasil alguns marcos históricos no enfrentamento do abuso sexual contra crianças e adolescentes. Entre eles, destacamos o Relatório da Primeira Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), voltada a investigar redes de exploração sexual, que revelou inúmeros casos de violação de direitos e expôs a ausência de políticas sociais básicas e de atendimento às vítimas (LIBÓRIO, 2005; LEAL, 2006; COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES, 2007).

Frente a esse cenário, consideramos essencial compreender o arcabouço das políticas de enfrentamento ao abuso sexual infantil nas diferentes esferas de governo no Brasil. Em nível nacional, destacamos o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, que delineiam diretrizes e estratégias voltadas à prevenção e ao combate dessa forma de violência. No âmbito estadual, no Ceará, ressaltamos o papel do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçados de Morte, que atuam na proteção das vítimas e na responsabilização dos agressores.

Conforme informações disponibilizadas no portal da Secretaria da Proteção Social, atualmente, o Governo do Estado do Ceará implementa políticas para o enfrentamento ao abuso sexual infantil por meio do Departamento de Proteção aos Grupos Vulneráveis (DPGV). Esse departamento abriga a Delegacia de Combate à Exploração da Criança e do Adolescente (DCECA), cuja principal atuação está no enfrentamento da violência doméstica e familiar, bem como no combate ao abuso e à violência sexual contra crianças e adolescentes. Além da DCECA, que atua na Capital, contamos também com a atuação das Delegacias de Defesa da Mulher (DDMs) no interior do estado, localizadas em municípios como Pacatuba, Caucaia, Maracanaú, Iguatu, Icó, Sobral, Quixadá, Juazeiro do Norte e Crato. Todas essas unidades realizam escuta especializada e conduzem o processo de responsabilização, seguindo os parâmetros da Lei do Depoimento Especial (Lei Federal nº 13.431/17). Essa prática garante que a vítima precise relatar a situação apenas uma vez, acompanhada por familiares ou pessoas de sua confiança, evitando a revitimização e o sofrimento adicional decorrente de reviver experiências marcadas pela dor e pela vergonha.

No âmbito municipal, a Prefeitura de Fortaleza, atuando por meio da Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI), localizada na Avenida Pontes Vieira, 109, bairro Dionísio Torres, em Fortaleza/CE, é responsável pela execução dos programas Ponte de Encontro/Adolescente Cidadão e Rede Aquarela; Apoio aos Conselhos Tutelares, Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF), Comitê Gestor Municipal de Políticas de Erradicação de SubRegistro Civil de Nascimento e Acesso à Documentação Básica, além de garantir o funcionamento do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Crianças e do Adolescente (Comdica) e dos oito Conselhos Tutelares, todos voltados para o cumprimento da garantia dos

direitos das crianças e adolescentes de Fortaleza.

A Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI) executa ações diretas de proteção a crianças e adolescentes por meio dos Programas **Rede Aquarela** e **Ponte de Encontro**, que atuam, respectivamente, no enfrentamento da violência sexual e no serviço de abordagem social de rua (FUNCI/PMF). Outro equipamento voltado ao atendimento desse público no Estado é a **Casa da Criança e do Adolescente do Ceará**, que funciona em regime de plantão 24 horas, no bairro São João do Tauape, em Fortaleza, e que, de julho de 2022 até março deste ano, atendeu 9.598 pessoas.

Na cidade de Fortaleza, entendemos que o enfrentamento da violência sexual infantil é fruto de movimentos articulados entre a sociedade civil organizada e o poder público (KARDOSO; NOBRE; MENESES, 2014). Como exemplos desse histórico de luta, destacamos a criação, em 2001, do **Fórum Cearense de Enfrentamento do Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes** e, em 2003, da **Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)** sobre a exploração sexual infantojuvenil. A elaboração do **Plano Estadual** (2001) e do **Plano Municipal** (2006) de Enfrentamento à Violência Sexual decorreu diretamente dessas iniciativas, consolidando-se como instrumentos formais que orientam as ações do poder público para a promoção e proteção dos direitos de crianças, adolescentes e suas famílias no município de Fortaleza.

Além disso, outros equipamentos e instâncias desempenham papéis relevantes nessa rede, como o **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente** e o **Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)**, que se destacam tanto na formulação de políticas quanto na prestação de apoio a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, incluindo aqueles expostos ao abuso sexual. Essas políticas, programas e equipamentos materializam o compromisso das diferentes esferas governamentais em garantir a proteção integral e o bem-estar de crianças e adolescentes frente a essa grave violação de direitos.

Frente ao que estabelece o ECA, entendemos que é dever de todos proteger a criança, sendo a escola e a Unidade de Saúde as principais instituições para a detecção do abuso sexual infantil. No entanto, para que essa proteção se efetive, reconhecemos a importância do apoio da família e, sobretudo, da capacitação e preparo dos profissionais, especialmente no trato com questões que envolvem crianças e adolescentes.

Nesse contexto, ressaltamos que, em 2022, foi promulgada a Lei Federal nº 14.432, que instituiu a campanha **Maio Laranja** como um período oficial de conscientização sobre o combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes. Durante esse mês, estão previstas ações como a iluminação de prédios públicos com luzes laranjas, a realização de palestras, eventos e atividades educativas, bem como campanhas de mídia e a disponibilização de informações para prevenção e enfrentamento dessa violência.

A campanha **Maio Laranja** se inspira no Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, instituído em memória de Araceli Cabrera Sánchez Crespo, menina brasileira de oito anos brutalmente sequestrada, violentada e assassinada em 18 de maio de 1973, em Vitória, Espírito Santo. O caso, marcado pela violência extrema e pela impunidade dos criminosos — jovens de famílias influentes que nunca foram devidamente punidos —, provocou comoção nacional e se tornou símbolo da luta contra a violência sexual infantil. A instituição dessa data busca conscientizar a sociedade, mobilizar ações preventivas e fortalecer políticas públicas voltadas à proteção da infância. A lembrança de Araceli, gravada na memória coletiva, nos impulsiona a reafirmar diariamente o compromisso com a denúncia, prevenção e combate a esses crimes, bem como com a promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil.

A partir dessa realidade, reforçamos que a relevância deste estudo se ancora na necessidade urgente de aprimorar as políticas públicas de enfrentamento ao abuso sexual infantil, diante do aumento alarmante dos casos e da vulnerabilidade de crianças e adolescentes. Além disso, analisamos o papel do(a) assistente social por sua posição estratégica na linha de frente desse enfrentamento, compreendendo que é essencial investigar como sua atuação pode ser fortalecida e otimizada.

Também identificamos como justificativa a urgência em compreender os impactos das recentes legislações que limitam a abordagem da educação sexual nas escolas, fator que pode intensificar a vulnerabilidade das crianças. Assim, este estudo busca contribuir para a formulação de políticas públicas mais eficazes e integradas, bem como para o fortalecimento das práticas profissionais de assistentes sociais, promovendo ambientes mais seguros e protetores para crianças e adolescentes.

Consideramos esta pesquisa de suma importância por diversas razões. Primeiramente, reconhecemos que o impacto social do abuso sexual infantil é devastador, representando uma grave violação dos direitos humanos e afetando

profundamente a vida das vítimas, com traumas psicológicos e físicos duradouros. Compreender e enfrentar essa problemática é fundamental para proteger crianças e adolescentes, que constituem a parcela mais vulnerável da população.

Além disso, defendemos que o fortalecimento das políticas públicas de enfrentamento ao abuso sexual infantil é imprescindível. A análise das lacunas e limitações das políticas vigentes pode oferecer subsídios valiosos para a reformulação e implementação de estratégias mais eficazes e integradas, garantindo uma proteção mais robusta às vítimas. Destacamos, ainda, o papel central do(a) assistente social, que atua na linha de frente das instituições e, no contexto do combate ao abuso sexual infantil, presta apoio essencial às vítimas e suas famílias, articulando serviços, mobilizando redes de proteção e contribuindo para a efetivação dos direitos previstos em lei.

1.4 Delimitação do Objeto da Pesquisa Avaliativa

Diante do cenário contemporâneo no Brasil e, particularmente, no Ceará, marcado pelo aumento do número de casos de abuso sexual infantil, pelas recentes leis e decretos que restringem a educação sexual nas escolas e pelo contexto político-ideológico de criminalização da chamada “ideologia de gênero”, buscamos compreender quais são as configurações de contexto, conteúdo e trajetórias da política pública municipal de enfrentamento ao abuso sexual infantil em Fortaleza/CE, delimitando os principais dilemas e desafios no atual cenário. Perguntamo-nos, ainda, qual é o trabalho específico do(a) assistente social nas equipes multidisciplinares.

Partimos de um sistema de hipóteses construído a partir de estudos e reflexões no campo da pesquisa avaliativa. Entre elas, destacamos: a ausência de educação sexual nas escolas contribui para a desinformação e vulnerabilidade das crianças, dificultando a prevenção e a identificação de casos de abuso sexual infantil; a difusão do discurso contrário à chamada “ideologia de gênero” nas escolas, nas igrejas e no ambiente familiar favorece a ocorrência do abuso sexual no âmbito doméstico, de forma velada e acobertada pela subnotificação; e o desconhecimento, por parte de profissionais da saúde, dos fluxos institucionais para o atendimento das situações de abuso sexual infantil interfere no trabalho socioinstitucional voltado à efetivação das políticas dessa área. Nessa perspectiva, reconhecemos que cabe ao(à) assistente social, no interior das equipes multidisciplinares, direcionar de forma efetiva

as demandas de abuso sexual, em suas múltiplas formas, para a Rede de Proteção municipal, desenvolvendo sua intervenção profissional de forma articulada e qualificada.

Em Fortaleza/CE, observamos que a política de enfrentamento ao abuso sexual infantil é executada no âmbito da Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI), autarquia municipal instituída pela Lei Municipal nº 7.488, de 30 de dezembro de 1993, integrante da administração indireta e com a missão de promover e executar políticas públicas de defesa e proteção integral de crianças, adolescentes e suas famílias, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A principal expressão dessa política é a Rede Aquarela, formalizada como política pública em 2020, por meio da Lei Ordinária nº 11.071, assegurando sua permanência e priorizando o atendimento especializado às vítimas e suas famílias.

O Programa Rede Aquarela é composto por equipes especializadas e por uma rede de equipamentos destinados ao atendimento, acolhimento, proteção e prevenção de crianças e adolescentes em situação de violência sexual. Inserido nas instâncias de defesa de direitos e de responsabilização, o programa se fundamenta nos “eixos estratégicos” do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e organiza sua atuação em seis eixos principais: (I) análise da situação, (II) mobilização e articulação, (III) defesa e responsabilização, (IV) atendimento, (V) prevenção e (VI) protagonismo infantojuvenil. Sua execução se dá por meio de quatro frentes operacionais integradas a políticas públicas e estratégias intersetoriais, assegurando atendimento integral, humanizado e articulado às vítimas e suas famílias.

Reconhecemos que a Rede Aquarela é considerada referência nacional, não apenas por sua abordagem intersetorial, mas também pelo atendimento contínuo que articula prevenção, acolhimento e responsabilização. Ao promover a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, o programa busca reduzir os danos decorrentes da violência e efetivar políticas públicas de proteção integral (FÓRUM DCA CEARÁ, 2024). Entretanto, os dados analisados nesta pesquisa revelam que, apesar dos avanços, ainda existem lacunas e desafios significativos no enfrentamento ao abuso sexual infantil no município. Por isso, compreendemos que se fazem necessárias reformulações que ampliem a integração entre as instituições da Rede de Proteção e que garantam a capacitação continuada e a disponibilização de recursos institucionais adequados, fortalecendo a atuação do(a) assistente social nas equipes.

Assim, definimos como **objetivo geral** da pesquisa avaliar o contexto, o conteúdo e as trajetórias da política municipal de enfrentamento ao abuso sexual infantil em Fortaleza/CE, delimitando os principais dilemas e desafios no cenário atual e enfocando o trabalho específico do(a) assistente social nas equipes multidisciplinares.

Como **objetivos específicos**, propomos: a) configurar delineamentos do contexto, conteúdo e trajetórias dessa política municipal; b) circunscrever os principais dilemas e desafios a partir da análise documental e das narrativas de profissionais; c) refletir e discutir o trabalho específico do(a) assistente social nas equipes multidisciplinares.

Esperamos que os resultados desta pesquisa contribuam para a formulação de estratégias mais eficazes de enfrentamento ao abuso sexual infantil, fortalecendo a rede de proteção e suporte às vítimas e criando ambientes mais seguros para o desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes. Considerando a complexidade que envolve a avaliação dessa política pública, especialmente no contexto da Rede Aquarela e da atuação do(a) assistente social, reafirmamos a necessidade de aprofundar a compreensão das políticas públicas voltadas à infância.

O presente estudo está estruturado em seis segmentos: a introdução, quatro segmentos de discussão e análise e considerações finais. **No primeiro segmento**, a introdução, apresentamos a delimitação da temática, os objetivos, a justificativa e a importância da pesquisa, situando o problema no campo da avaliação de políticas públicas, com enfoque na política municipal de enfrentamento ao abuso sexual infantil e no trabalho do(a) assistente social nas equipes multidisciplinares. O **Segmento 2**, “Políticas Públicas e suas Configurações no Campo da Infância”, aborda os fundamentos históricos, sociais e políticos das políticas voltadas à infância, destacando seus marcos legais e a efetivação da proteção integral no Brasil. O **Segmento 3**, “Política de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil: a Rede Aquarela em foco no Município de Fortaleza (2005-2025)”, analisa criticamente a trajetória da Política de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil e Fortaleza, no âmbito da Rede Aquarela, enfocando sua institucionalização e estruturação, bem como os desafios da prevenção, responsabilização e acolhimento. O **Segmento 4**, “Avaliação de Políticas Públicas como Campo Investigativo”, discute a avaliação em políticas públicas como um campo de estudo e conhecimento emergente, adentrando nas perspectivas metodológicas de avaliação, com destaque para a perspectiva contra hegemônica da

“avaliação em profundidade” (Rodrigues, 2011, 2019), contemplando, então, as suas dimensões constitutivas: análise de contexto, análise de trajetória, análise de conteúdo e espectro temporal e territorial. Ademais, apresentamos o desenho metodológico da avaliação desenvolvida e os procedimentos de coleta e análise dos dados empíricos⁹.

O **Segmento 5**, “Serviço Social na Política Pública de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil: sua posição e seu papel nas equipes multidisciplinares”, evidencia a atuação do(a) assistente social no interior da Rede Aquarela¹⁰, analisando sua intervenção frente às expressões da questão social e à complexidade da violência sexual infantil, discutindo seus limites e potencialidades a partir das narrativas dos sujeitos entrevistados. Por fim, no **Segmento 6**, referente as considerações finais, apresentamos uma síntese dos principais achados, refletindo sobre dilemas, avanços e desafios da política municipal avaliada, e propomos recomendações para o aprimoramento da Rede Aquarela e o fortalecimento da atuação profissional no enfrentamento ao abuso sexual infantil.

⁹ No item específico deste segmento “Desenho Metodológico da Pesquisa em Construção”, optamos pelo uso da primeira pessoa do singular, justamente, para evidenciar nosso envolvimento ético, político e técnico como pesquisadora, bem como as escolhas teórico-metodológicas adotadas.

¹⁰ No interior da equipe multidisciplinar, optamos por desenvolver a análise do papel específico do(a) assistente social, considerando ser esta a nossa área de formação profissional que vem constituindo nosso objeto de análise ao longo de diferentes trabalhos acadêmicos. Logo, em nosso objetivo de investigação nessa dissertação, privilegiamos a inserção do(a) assistente social, como dimensão constitutiva da nossa problemática de pesquisa.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS CONFIGURAÇÕES NO CAMPO DA INFÂNCIA

Neste segmento, propomos analisar as políticas públicas e seus processos de avaliação, com foco em suas configurações voltadas ao campo da infância. Nosso objetivo é compreender os fundamentos, as trajetórias históricas e a relevância dessas políticas como instrumentos de efetivação dos direitos das crianças. Reconhecemos que se trata de um campo marcado por disputas, lutas sociais e demandas por proteção integral, sendo a infância um espaço particularmente sensível à atuação — ou à omissão — do Estado.

Defendemos que as políticas públicas não são frutos do acaso, tampouco surgem de forma neutra; elas emergem de contextos históricos permeados por ideologias, interesses econômicos e disputas entre projetos de sociedade. Conforme apontam Behring e Boschetti (2011) e Souza (2006), sua gênese está profundamente ligada às transformações do Estado e à mobilização social, especialmente das classes populares, que reivindicam políticas sociais como direitos e não como favores.

No campo da infância, essa compreensão se torna indispensável. As políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes carregam os vestígios históricos de um país que oscila entre práticas assistencialistas e o reconhecimento de direitos universais. A construção de um marco legal como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) representou um avanço significativo, ao consolidar a doutrina da proteção integral e estabelecer diretrizes para a formulação de políticas específicas.

Entendemos que a avaliação dessas políticas deve ser concebida como uma ferramenta estratégica e crítica, que não se limita a mensurar a eficácia de programas e ações, mas busca refletir sobre seus contextos, percursos e impactos sociais. Nesse sentido, a avaliação adquire um caráter ético e político, comprometendo-se com a escuta dos sujeitos envolvidos, com a qualificação da ação estatal e com a democratização das decisões públicas.

Ao longo deste capítulo, reforçamos a importância de compreender as políticas públicas como construções sociais e históricas, e a avaliação como um processo reflexivo e transformador. Ambas as dimensões se articulam à proposta de avaliação em profundidade adotada nesta dissertação, que valoriza as experiências e vozes dos sujeitos, permitindo-nos compreender a política de enfrentamento ao

abuso sexual infantil em Fortaleza não apenas por seus resultados, mas também por seus processos, limites e potencialidades.

2.1 As Políticas Públicas e sua gênese: construção social e política

Compreendemos que as políticas públicas emergem como respostas estruturadas às demandas sociais, resultantes de processos históricos, sociais e políticos que refletem as correlações de forças entre diferentes atores da sociedade. Sua gênese está intrinsecamente ligada às dinâmicas de poder, às disputas por interesses e às lutas sociais que permeiam o Estado, configurando-se como construções coletivas que expressam tanto os avanços quanto as contradições presentes na organização da vida pública. Nesse sentido, neste tópico, buscamos compreender a origem e o desenvolvimento das políticas públicas, analisando criticamente o contexto sociopolítico em que elas se constituem e evidenciando o papel ativo dos sujeitos sociais na definição das prioridades e direções das ações estatais.

A partir da reflexão de Behring e Boschetti (2011), reconhecemos que a política social ocupa um lugar central na promoção da justiça social e do bem-estar coletivo. Trata-se de um campo complexo e multifacetado, diretamente influenciado pelas dinâmicas do capitalismo e pelas relações de poder na sociedade, o que impõe a necessidade de compreendê-la em relação ao processo de acumulação capitalista e às disputas pelo controle do Estado. Nessa perspectiva, as políticas sociais surgem como respostas às contradições e desigualdades produzidas pelo sistema capitalista, configurando-se como instrumentos fundamentais na luta pela redistribuição de recursos e pela garantia de direitos.

Ressaltamos que a história das políticas públicas é um elemento fundante para essa compreensão, pois se insere no contexto das lutas de classe e dos movimentos sociais que pressionaram o Estado a implementar medidas de proteção e assistência. Essas políticas resultam de reivindicações populares e das necessidades emergentes das populações mais vulneráveis. Assim, entendemos que a política social não deve ser vista apenas como um conjunto de ações paliativas, mas como parte de uma estratégia mais ampla de transformação social e promoção da justiça. Reforçamos, alinhados a Behring e Boschetti (2011), a importância de uma abordagem crítica para compreender as origens, o desenvolvimento e os desafios

contemporâneos das políticas sociais.

Avançando nesta discussão, e direcionando nosso olhar para a ação governamental sob uma perspectiva mais voltada à gestão, destacamos as análises de Souza (2006), que afirma ser essencial, para compreender melhor os desdobramentos, trajetórias e perspectivas das políticas públicas, conhecer sua origem e ontologia. Nos Estados Unidos, essa área do conhecimento surgiu como disciplina acadêmica diretamente voltada à ação dos governos, sem se apoiar nas teorias europeias sobre o papel do Estado. Enquanto, na Europa, a política pública emergiu a partir de análises sobre o Estado e suas instituições, nos EUA o foco inicial concentrou-se na produção governamental.

Souza (2006) aponta que a consolidação dos estudos sobre políticas públicas nos EUA se baseou na ideia de que as ações governamentais, especialmente em democracias estáveis, podem ser formuladas e analisadas cientificamente. A disciplina, que inicialmente era uma subárea da ciência política, abriu um novo campo de estudo, ampliando-se para além das análises tradicionais das instituições e das virtudes cívicas. Esse movimento foi impulsionado por fatores históricos, como a Guerra Fria, e pela valorização da tecnocracia. Um exemplo citado pela autora é Robert McNamara, responsável por incentivar a criação da RAND Corporation, que aplicava métodos científicos às decisões governamentais.

Nessa perspectiva, Souza (2006) destaca os principais teóricos fundadores dessa área: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell propôs a análise de políticas públicas como forma de integrar conhecimento científico com a produção governamental. Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, reconhecendo que as escolhas governamentais são condicionadas por restrições de informação e tempo. Lindblom enfatizou a importância das relações de poder no processo decisório, enquanto Easton definiu a política pública como um sistema que envolve formulação, resultados e um ambiente influenciado por múltiplos inputs.

Ainda conforme Souza (2006), embora as definições de políticas públicas variem, elas geralmente ressaltam o papel central do governo na solução de problemas e a necessidade de uma abordagem holística, integrando diferentes disciplinas. Apesar das críticas quanto à supervalorização dos aspectos racionais e procedimentais, é consenso que as políticas públicas são essenciais para a ação governamental e para a compreensão das interações entre Estado, política, economia

e sociedade.

Compreendemos, conforme Souza (2006), que a formulação de políticas públicas envolve o desafio de traduzir propósitos e plataformas eleitorais em ações concretas, integrando teorias e metodologias oriundas de diversas disciplinas. Reconhecemos que a implementação dessas políticas exige acompanhamento e avaliação contínuos, o que reflete tanto a complexidade do processo decisório quanto a autonomia relativa do Estado na definição e execução das ações, ainda que sob a influência de fatores externos e internos.

No entanto, ao aprofundarmos a análise a partir de Behring e Boschetti (2011), observamos que as políticas sociais têm suas origens associadas à confluência de três fatores históricos centrais: o capitalismo em ascensão, a Revolução Industrial e o desenvolvimento da intervenção estatal. Ainda que não seja possível identificar um marco temporal único para o surgimento das primeiras iniciativas, as autoras ressaltam que essas políticas estão geralmente relacionadas aos movimentos social-democratas e ao fortalecimento dos Estados-nação na Europa Ocidental, sobretudo no final do século XIX. A ampliação e generalização dessas políticas se consolidaram com a transição do capitalismo concorrencial para o monopolista, especialmente no período posterior à Segunda Guerra Mundial.

As autoras também destacam que, nas sociedades pré-capitalistas, embora as forças de mercado não fossem priorizadas, havia responsabilidades sociais assumidas com o objetivo de manter a ordem e punir a chamada “vagabundagem”. As primeiras iniciativas assistenciais eram, em grande parte, ações de caridade privada ou de filantropia. Entre as legislações mais conhecidas desse período, figuram as leis inglesas: o Estatuto dos Trabalhadores de 1349, o Estatuto dos Artesãos de 1563, a Lei dos Pobres Elisabetanas (1531-1601), a Lei de Domicílio de 1662, a Speenhamland Act de 1795 e a Nova Lei dos Pobres de 1834.

Conforme explicam Behring e Boschetti (2011), essas legislações, que se espalharam pela Europa antes da Revolução Industrial, possuíam caráter punitivo e repressivo, constituindo um verdadeiro “código coercitivo de trabalho”, que obrigava os pobres a aceitar qualquer serviço disponível e proibia a mendicância. As leis anteriores a 1795 tinham como objetivo manter a ordem de castas e retardar a consolidação do livre mercado de trabalho. Já a Nova Lei dos Pobres, de 1834, criada no contexto da Revolução Industrial, visava liberar a mão de obra para atender às demandas da sociedade de mercado.

Essas legislações estabeleciam uma distinção entre pobres “merecedores”, aqueles incapazes de trabalhar ou considerados moralmente dignos de assistência, e pobres “não merecedores”, ou seja, os capazes de exercer alguma atividade laboral. O auxílio ofertado era mínimo e restritivo, frequentemente associado ao trabalho forçado e com critérios de acesso altamente seletivos. O objetivo principal dessas medidas era controlar a mobilidade do trabalhador e preservar a organização tradicional do trabalho (Behring e Boschetti, 2011, p. 49).

Behring e Boschetti (2011) oferecem uma análise detalhada da evolução histórica das políticas sociais, situando seu surgimento no contexto do desenvolvimento do capitalismo e das transformações sociais a ele associadas. As autoras descrevem as origens dessas políticas no final do século XIX e início do século XX, período marcado pelo crescimento industrial e pelo aumento das tensões sociais provocadas pela urbanização e pelas precárias condições de trabalho nas fábricas.

As autoras apontam que a emergência das políticas sociais está intrinsecamente vinculada ao desenvolvimento do capitalismo e à chamada “questão social”, expressão que designa as contradições e os problemas sociais gerados pelo próprio sistema capitalista. Entre esses problemas, destacam-se a exploração do trabalho, a pobreza, a desigualdade social e as condições de vida degradantes enfrentadas pelas classes trabalhadoras. A pressão popular e as lutas operárias foram determinantes para forçar os Estados a implementarem medidas de proteção social (Behring e Boschetti, 2011).

Um marco importante nesse processo foi a criação dos primeiros sistemas de seguridade social na Europa, como o implementado na Alemanha de Bismarck no final do século XIX. De acordo com Behring e Boschetti (2011), essas políticas surgiram, inicialmente, como estratégias de contenção social, visando mitigar a insatisfação popular e prevenir revoltas. Contudo, acabaram por estabelecer precedentes importantes para a ampliação dos direitos sociais nas décadas seguintes.

A partir da década de 1930, com os impactos da Grande Depressão, houve, segundo as autoras, um reconhecimento mais amplo da necessidade de intervenções estatais para assegurar um mínimo de bem-estar social. Esse período foi crucial para a consolidação das políticas sociais, culminando, após a Segunda Guerra Mundial, na criação do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) em diversos países ocidentais. Programas de assistência social, saúde pública, educação gratuita e seguros de desemprego e aposentadoria passaram a ser implementados em larga escala,

representando avanços significativos na promoção da justiça social e na redução das desigualdades (Behring e Boschetti, 2011).

O sistema do capital assume diferentes configurações, com novas expressões da questão social ao longo dos séculos. Behring e Boschetti (2011) destacam que, a partir da segunda metade do século XX, mais especificamente nas décadas de 1970 e 1980, as políticas neoliberais passaram a ganhar força, promovendo cortes nos gastos sociais, a privatização de serviços públicos e a flexibilização das leis trabalhistas. Esse movimento foi impulsionado por crises econômicas e por uma nova configuração do capitalismo global, que visava maximizar os lucros e reduzir os custos sociais.

Iamamoto (2018) define o neoliberalismo como um modelo econômico e político que intensifica as desigualdades sociais ao favorecer o capital financeiro em detrimento dos direitos trabalhistas e das políticas públicas. A autora aponta que o neoliberalismo se sustenta na privatização de serviços essenciais, no desmonte das garantias sociais e na transferência da responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos do Estado para o mercado e para os próprios indivíduos. Essa lógica resulta na precarização do trabalho, no aumento da pobreza e na criminalização da questão social, transformando necessidades coletivas em problemas individuais.

Além disso, para Iamamoto (2018), a financeirização da economia, impulsionada pelo neoliberalismo, gera uma estrutura de poder que subordina as políticas sociais à lógica do capital, restringindo o papel do Estado na promoção da justiça social. Assim, a autora critica a hegemonia neoliberal por aprofundar a exploração dos trabalhadores e fragilizar a luta por direitos, evidenciando que a crescente mercantilização da vida social impõe novos desafios às lutas sociais e ao Serviço Social na contemporaneidade.

Behring e Boschetti (2011) também argumentam que as reformas neoliberais enfraqueceram significativamente as conquistas sociais do período anterior, aumentando a vulnerabilidade das populações mais pobres e exacerbando as desigualdades. As autoras defendem a necessidade de uma mobilização contínua em defesa das políticas sociais, ressaltando que estas são essenciais para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), os ideais neoliberais ganham força no período pós-1970, impulsionados pela crise do capital ocorrida entre 1969 e 1973. Esse avanço traz consigo uma concepção de Estado regulador e

assistencialista, cuja função seria controlar parcialmente o mercado. No contexto brasileiro, o neoliberalismo intensifica a intervenção da burguesia, que passa a utilizar o Estado como seu principal instrumento econômico privado. A intenção do neoliberalismo, segundo as autoras, sempre foi — e continua sendo — a abolição dos direitos sociais, por meio de transformações no mercado de trabalho que incluem a criação de regimes e contratos cada vez mais flexíveis. Como reflexo direto dessas transformações, observa-se a ampliação expressiva do segmento de trabalhadores terceirizados, subcontratados e temporários, o que evidencia a criação de formas de beneficiar o capital, deixando os trabalhadores à mercê de regimes precarizados e desprovidos de proteção social.

O sentido neoliberal do ajuste estrutural capitalista dos anos 1990, com todas as suas consequências para a política social, como se viu, foi sendo delineado na década anterior, na periferia do mundo do capital, de uma forma generalizada, e no Brasil, em particular (Behring e Boschetti, 2011).

Ainda segundo a análise de Behring e Boschetti (2011), a promulgação da Constituição Federal de 1988 afirma a perspectiva de um padrão universal de proteção social pública, destacando-se, nesse contexto, o artigo 6º, que institui os direitos sociais. No entanto, a década de 1990, marcada pelo avanço do ajuste do capitalismo financeiro no país, representa um período de retrocesso, com desmontes significativos das conquistas sociais e restrições aos direitos sociais (Carvalho, 2023).

Diante desse contexto neoliberal vigente, emergem novas configurações da questão social, tais como a ausência e a fragilização do trabalho formal, a escassez de recursos para garantir os direitos constitucionais e, inclusive, para manter a infraestrutura dos prédios públicos que funcionam como porta de entrada para o acesso aos serviços sociais. Esse cenário caracteriza um movimento regressivo, marcado pelo retorno de práticas anteriormente superadas, como a filantropia. Behring e Boschetti (2011) expõem as dificuldades enfrentadas para a efetivação dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988:

Os desafios para deslanchar a implementação do conceito ali previsto formalmente já seriam grandes, mesmo em condições nas quais o movimento dos trabalhadores se mantivesse atento e forte, e a crise econômica estivesse sob a condução, no âmbito do Estado nacional, de segmentos com algum compromisso democrático e redistributivo. Já se sabe que hegemonia política não foi esta sequência de 1988, de forma que o conceito retardatário, híbrido, distorcido ou inconcluso da seguridade social brasileira, conforme apontam importantes pesquisadores do tema, encontrou dificuldades antigas e novas ainda maiores para se consolidar (Behring; Boschetti, 2011, p.158).

Partindo para as análises de Carvalho (2023), é possível compreender que

a trajetória das políticas sociais — mais especificamente da política de assistência social no Brasil — é marcada por avanços e retrocessos ao longo dos anos, especialmente no contexto dos ciclos de ajuste econômico que acompanharam o processo de redemocratização. Com o fim do período da Ditadura Civil-Militar, emergiu um movimento social articulado com o objetivo de transformar a assistência social em uma política pública de Estado, enfrentando o assistencialismo historicamente enraizado na cultura política brasileira.

Contudo, segundo as análises de Calixtre e Fagnani (2017), a redemocratização do Brasil e as reformas na proteção social coincidiram com a crise do modelo de Estado Nacional Desenvolvimentista, agravada pela crise internacional de 1982, que intensificou o endividamento, a inflação e a vulnerabilidade externa. Com o Estado enfraquecido, perdeu-se o controle sobre a política macroeconômica e o crescimento. A partir da década de 1990, a adoção de políticas neoliberais resultou na destruição das bases materiais e financeiras do Estado, em decorrência das privatizações, das taxas elevadas de juros, do baixo crescimento e do aumento do endividamento. A abertura econômica expôs a indústria nacional a uma competição desigual, comprometendo cadeias produtivas estratégicas.

No campo social, conforme os autores, a Constituição de 1988 entrou em choque com a doutrina neoliberal, instaurando tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado Social. Entre 1990 e 2016, a proteção social no Brasil atravessou cinco momentos distintos: contrarreforma truncada (1990–1994); retomada de políticas liberalizantes (1995–2002); ambiguidades no campo social com continuidade da política econômica (2003–2006); avanço no crescimento com inclusão social (2007–2010); e intensificação das tensões (2011–2014). Esses ciclos refletem os conflitos entre diferentes modelos de gestão pública e os desafios econômicos e sociais vivenciados no período (Calixtre e Fagnani, 2017).

Durante o governo Collor (1990-1992) ocorrem cortes em políticas de seguridade:

É nessa perspectiva mais ampla que se compreendem as investidas do governo Collor visando desfigurar a Seguridade Social; o Plano de Benefícios; o orçamento da Seguridade Social; Custeio e organização da Previdência Social; a Lei Orgânica da Saúde (LOS); o veto integral ao projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); as contramarchas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE); as novas distorções no financiamento do seguro desemprego; e os desvios na regulamentação do artigo 8º da Constituição Federal (referente aos direitos trabalhistas e à organização sindical) (Fagnani, 2005, p.393)

Contudo, complementando, temos as análises de Carvalho (2023), que apontam que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a assistência social foi reconhecida como parte do tripé da seguridade social. No entanto, sua regulamentação, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ocorreu apenas em 1993, durante o governo de Itamar Franco, após resistências enfrentadas no período do governo Collor.

Esse avanço foi reforçado pela criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, que buscou estruturar a execução da política de forma integrada entre os entes federativos. Durante os governos petistas (2003–2016), registraram-se avanços significativos no fortalecimento da assistência social, incluindo a ampliação de programas como o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida, além da valorização salarial e da expansão dos direitos sociais (Carvalho, 2023).

No período compreendido entre a década de 1990 e o início deste século, enquanto essa legislação era elaborada e promulgada, ganhava força um processo de reconfiguração do Estado. Nesse contexto, a desregulamentação e a abertura da economia foram incentivadas pela expansão do projeto neoliberal, visto como a alternativa para superar o atraso econômico e modernizar a indústria nacional (Carvalho, 2023).

Dentro das estratégias concretas da implantação da política social neoliberal estão o corte nos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização (Laurell 2002, p.167).

Como na análise de Fagnani (2005), uma marca presente foi a “desorganização burocrática” (p. 412). A intenção do governo Collor era usar a política social como moeda de troca, usando para isso o Ministério da Ação Social (MAS):

As ações desenvolvidas pelo MAS, tinham em comum a fragmentação de ações e programas; a pulverização de recursos em ações pontuais; a ausência de planejamento e de mecanismos de acompanhamento e controle; e a utilização preferencial da figura jurídica de convênios, mais ágeis e menos sujeitos a controle externo (Fagnani, 2005, p. 412).

Durante o curto período de governabilidade de Fernando Collor de Mello, ocorreram vetos de grande importância, como o veto integral à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), cuja pauta só foi retomada anos depois, durante o governo de Itamar Franco. Ao contrário do que prometia o discurso liberal, verificou-se um acentuado aumento na concentração de renda e no desemprego, além da redução do

nível econômico do país. A sociedade brasileira arcou — e ainda arca — com os impactos de medidas apresentadas como modernizadoras, mas que resultaram no agravamento da vulnerabilidade e da desigualdade social, mesmo que sob novas formas. Como afirma Behring (2011), esse processo se configura como uma contrarreforma, que visa recompor a ordem burguesa.

“As reformas da previdência de 1998 e 2003 introduziram critérios que focalizaram ainda mais os direitos na população contribuinte, restringiram direitos, reduziram o valor dos benefícios e limitaram alguns benefícios[...]” (Behring; Boschetti, 2011, p. 161). Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), observou-se um momento de intensos cortes nos gastos sociais. O presidente adotava uma abordagem à questão social voltada para a mobilização da sociedade civil, com foco em programas de autoajuda e ações de natureza filantrópica, delegadas ao chamado terceiro setor. Os programas sociais oficiais, por sua vez, eram fragmentados, focalizados em grupos em extrema pobreza e de caráter paliativo.

Nesse contexto, foi criado o programa Comunidade Solidária, principal iniciativa governamental do período. No entanto, suas ações não correspondiam à concepção de direitos sociais estabelecida pela Constituição de 1988 nem à regulamentação da LOAS. Embora contasse com a participação da sociedade civil e buscasse criar soluções para situações de vulnerabilidade, na prática o programa operava como um mecanismo de combate à pobreza de cunho emergencial, sem a intencionalidade de promover o fortalecimento da cidadania ou ampliar o acesso a políticas públicas de forma efetiva.

Ainda no primeiro mandato de FHC, foi implementado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), uma das maiores conquistas da política de assistência social. O benefício se consolidou como um direito garantido em lei (Silva, 2010), tornando-se um dos principais instrumentos de transferência de renda no Brasil. Conforme afirmam Behring e Boschetti (2011), “a assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas” (p. 161).

Durante o segundo mandato de FHC, foi criada a “Rede de Proteção Social”, que priorizava as políticas sociais aos mais pobres, através de verbas para seu fortalecimento e ampliação. Com isso, surgiram programas como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Agente Jovem, Auxílio-Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – (PETI) (Silva, 2010).

A ampliação e diversificação das fontes foram requisitos para atender, coerentemente, a expansão dos direitos sociais e à instituição de um sistema amplo de seguridade social. A inclusão de novos direitos, como saúde universal, benefícios assistenciais não contributivos, como salário-mínimo para idosos e pessoas com deficiência (benefício de prestação continuada – BPC), e a expansão da previdência rural e urbana requisitaram uma base financeira mais ampla que a contribuição direta de trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários. (Behring; Boschetti, 2011, p.172).

De acordo com Silva; Yazbek; Giovanni (2014), foi no ano de 1995 que tiveram início os Programas de Transferência de Renda, porém, foi durante o governo Lula que os eles ganharam importância para o governo, passando a ser realmente um mecanismo que enfrentava a pobreza. Durante o discurso de posse do presidente, em 2003, ele evidenciou que iria priorizar as políticas sociais com foco no enfrentamento à pobreza e fome no país.

Já no início do seu governo, foi criado o Programa Fome Zero, que tinha por objetivo combater a fome e a pobreza a partir de ações como, por exemplo, o Programa Cartão Alimentação, que fornecia um valor para que as famílias pudessem comprar alimentos para se manterem. Apesar de todos os esforços, o programa não obteve o resultado que se esperava, e com isso foi logo substituído pelo Programa Bolsa Família, que até hoje é considerado o programa de transferência de renda de maior importância no país, e que conta com abrangência nacional.

A partir de 2003, com o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, podemos perceber o início do que passamos a considerar o quinto momento do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de Renda no país. Esse momento é marcado por mudanças quantitativas, mas, sobretudo, qualitativas na direção da construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, de abrangência nacional. (Silva; Yazbek; Giovanni, 2014, p.105)

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2004 (Lei nº 10.836) e tem por finalidade garantir uma renda às famílias mais pobres. Na vigência atual do ano de 2025, conforme a Cartilha do Bolsa Família, esta estabelece que o acesso ao benefício é condicionado à inscrição no Cadastro Único e à comprovação de renda per capita mensal de até R\$ 140,00. Para famílias em extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 70,00, o programa oferece um suporte financeiro mais abrangente. Além disso, para permanecer no programa, os beneficiários devem cumprir condicionais nas áreas de educação, saúde e assistência social. Isso inclui a exigência de frequência escolar mínima para crianças e adolescentes, vacinação em dia para crianças de até sete anos e realização do pré-natal para gestantes. A gestão do

programa é descentralizada e conta com a participação de municípios e estados na identificação e acompanhamento das famílias. Dessa forma, o Bolsa Família não apenas proporciona alívio imediato da pobreza, mas também busca romper o ciclo intergeracional da vulnerabilidade social, promovendo o acesso a direitos básicos e incentivando a autonomia das famílias beneficiadas.

O programa fez a junção de quatro programas do governo de FHC (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação) e tinha como objetivos: a) Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos — saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. b) Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram (Brasil/ MDS, 2006) (Yazbek, 2012).

O programa dividiu os trabalhadores em categorias de “extremamente pobre”, “pobres” e “não pobres”, conforme o que cada um ganhava; a partir disso as desigualdades sociais e econômicas saíram da relação capital e trabalho e passaram para a classe trabalhadora.

A proposta era focar as políticas sociais nos extremamente pobres, para garantir a sua sobrevivência, com o intuito de fazer com que aquela família beneficiária do PBF pudesse sair da pobreza absoluta. O programa tem requisitos a serem cumpridos pelas famílias: Na educação, por exemplo, é exigida uma frequência escolar mínima de 85% das crianças de 6 a 15 anos, e de 75% dos adolescentes de 16 a 18 anos. Caso o estudante não cumpra a frequência exigida, a família pode ser suspensa do programa temporariamente ou até mesmo perder o benefício. O PBF tanto auxilia na renda familiar, quanto protege o “direito ao acesso e permanência à escolarização de crianças, adolescentes e jovens” (BRASIL, 2014a, p. 6). É exigida dos familiares a presença escolar dos menores de idade, que é apresentada pelo PBF, simultaneamente, como uma obrigação dos pais ou responsáveis e como um direito das crianças e adolescentes.

Durante o governo Lula, problemáticas importantes foram postas em questão, como a ideia de que a pobreza tem que ser resolvida pela assistência social, até porque é decorrente da falta de investimento nos pobres, e não por conta de sua estrutura econômica. É partindo desse ponto que passam a se fortalecer os programas assistenciais para alcançar o desenvolvimento social adequado.

Os governos de Lula foram de suma importância para a efetivação das políticas sociais, e para o enfrentamento da pobreza, tendo sido o único que na prática obteve sucesso, pois durante tal governo o país saiu da extrema pobreza. Para Siqueira (2011):

Nunca na história nacional a assistência social teve tanta presença na política de um governo, abrangendo tantas famílias, e envolvendo tanto o Serviço Social, mas esses 'avanços' acontecem paralelamente à sua precarização e à de outras políticas sociais. (Siqueira, 2011, p. 94).

Uma “virtuosa estratégia nacional de redução da desigualdade social e diminuição da pobreza no Brasil”, foi o que se disse a respeito do Programa Bolsa Família, hoje Auxílio Brasil (Antunes; Gimenez, 2007, p. 63), ligado à atual política de assistência social; apesar da alteração em seu título, continua sendo considerado o melhor programa voltado a amenizar as carências da população pauperizada.

É importante ressaltar que no processo de reestruturação da Assistência Social no Brasil, a política de assistência social é uma política pública assegurada pelo Estado e é uma política não contributiva, garantida àqueles que dela necessitam, trazendo, porém, inúmeros desafios. Um deles é o enfrentamento das grandes e crescentes demandas sociais que vem surgindo. Apesar de duas décadas passadas após sua promulgação, o principal desafio é a mudança de paradigma da ajuda, para a do direito garantido pela Constituição.

Embora tenha composto o tripé constitucional da seguridade ao lado da saúde e da previdência social, a partir de 1988, a Assistência Social nunca se livrou absolutamente dos ranços conservadores de sua gênese, tais como o assistencialismo, o clientelismo, o primeiro damismo, seu uso como estratégia patrimonialista e o principal: sua materialização como medida de coesão social voltada à manutenção de poder político das “elites” associada à subalternização dos usuários de serviços e bens assistenciais (PAULA, 2013, p. 89).

Mesmo sendo institucionalizada, “décadas de clientelismo consolidam uma cultura tuteladora, que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade” (Abong, 2001, p. 44). Na atual conjuntura ainda existe tal prática no Brasil, pois as políticas sociais sempre estiveram entrelaçadas com as necessidades das políticas econômicas e da classe dominante.

Nessa concepção, Behring e Boschetti (2008, p.195) afirmam que as políticas sociais “podem assumir tanto um caráter de espaço de concretização de direitos dos trabalhadores, quanto ser funcional à acumulação do capital e à manutenção do status vigente”.

O Plano Brasil sem Miséria, instituído durante o governo Dilma pelo Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, teve como principal finalidade “superar a situação de extrema pobreza¹¹ da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (Art. 1º) até o final de 2014, e consolidou-se como destaque no propósito de enfrentamento à pobreza.

O Plano Brasil sem Miséria acopla o Programa Bolsa Família com várias ações para o enfrentamento da pobreza, com objetivo de promover inclusão social. O programa prevê a ampliação do acesso aos serviços públicos, ações que visam a cidadania e o bem-estar social, promovendo oportunidades de ocupação e renda, elevação da renda per capita familiar.

Para conseguir atingir seu propósito, o Plano Brasil sem Miséria instituiu três eixos - garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva - sempre visando à elevação de renda, através de qualificação e capacitação, para que haja condições de um bem-estar populacional. Nota-se um discurso afirmando a existência de falsa ascensão social por conta de programas de transferência de renda, reforçando que a sociedade não tem direito a tal programa, com perceptíveis tons preconceituosos, e com a ideia de que quem vive do Bolsa Família não trabalha (Silva, 2012)

No entanto, o que ocorre na realidade é que a renda transferida para essas famílias é mínima, é o básico para sobreviver, o que muitas vezes ainda não é o suficiente. Na verdade, “a transferência de renda funciona como uma espécie de alavanca para incluir no circuito de consumo e bens, serviços e direitos existentes na sociedade grupos sociais que estão impedidos dessa participação” (Silva, 2012, p. 222).

Para piorar os discursos, as políticas sociais vêm sofrendo desmontes; a sociedade como um todo vem padecendo com as decisões da classe política, pois como regem nossa sociedade, ocasionando um grande retrocesso, como o que se deu com o congelamento dos gastos públicos por 20 anos (PEC 241/2016). Vázquez (2016) realiza uma análise dos impactos negativos da PEC 241/2016, destacando que a proposta congela os gastos públicos federais por duas décadas, limitando-os apenas à correção da inflação do ano anterior. Esse congelamento compromete o financiamento das políticas sociais, especialmente nas áreas de educação, saúde, assistência social e previdência, desmontando garantias conquistadas na

¹¹ Extrema pobreza é a situação de privação de necessidades básicas, como alimentação, água, saúde, abrigo e informação.

Constituição de 1988. O autor demonstra que, caso a regra estivesse em vigor entre 2003 e 2015, o Brasil teria perdido cerca de R\$ 3,2 trilhões em investimentos sociais, o que representaria uma redução de 37% no gasto federal com políticas públicas essenciais. A PEC, ao desvincular receitas da seguridade social e da educação, enfraquece a proteção social e impede o Estado de responder a crises econômicas e sociais.

Além disso, para Vázquez (2016), a medida impõe um cenário de austeridade permanente, dificultando a retomada do crescimento econômico e favorecendo o setor financeiro em detrimento dos direitos sociais. Assim, o autor argumenta que a PEC 241 representa um ataque estrutural ao Estado de bem-estar social brasileiro, aprofundando desigualdades e restringindo a capacidade de atuação do poder público nas próximas décadas.

A política de assistência já vinha tendo um recurso mínimo, porém quando pensamos que na atualidade já está difícil para a assistência social se manter, imaginar 20 anos sem investimentos é um exercício próximo do impensável, pois sem recursos é impossível combater a pobreza. No entanto, conforme Carvalho (2023) a partir do Golpe de 2016¹² e da ascensão de governos ultraliberais¹³, o SUAS e a política de assistência social enfrentaram desmontes significativos. O governo Temer e o conseqüente, Bolsonaro, priorizaram ajustes fiscais e a rentabilidade do capital em detrimento das necessidades humanas, resultando na interrupção de avanços institucionais e no enfraquecimento das políticas públicas voltadas à proteção social.

Sobre o Golpe de 2016 podemos trazer as análises de Carneiro, De Carvalho e De Araújo (2021). Conforme as autoras é possível compreender que o **Golpe de 2016 contra Dilma Rousseff** caracteriza-se como um marco fundamental no processo de desmonte das políticas públicas e na intensificação do projeto ultraneoliberal no Brasil. Este Golpe é descrito como parte de um processo articulado de avanço da direita e da extrema-direita no país, a culminar na ascensão do bolsonarismo. O Golpe é entendido não apenas como a retirada ilegítima de uma presidenta eleita, mas como um movimento de ruptura institucional que inaugura uma nova fase de agressivo ajuste fiscal, submissão ao capital financeiro internacional,

12 O *impeachment* de Dilma Rousseff.

13 Governos ultraliberais são aqueles que defendem uma intervenção mínima do Estado na economia e na vida social, priorizando a liberdade individual e o mercado livre. Eles geralmente são caracterizados por uma forte aversão à regulamentação estatal, à intervenção em áreas como a saúde e a educação, e por uma ênfase na privatização de empresas públicas e serviços.

espoliação de riquezas nacionais e intensificação da exploração do trabalho. Trata-se de uma inflexão que rompe com os princípios do pacto federativo e da proteção social previstos na Constituição de 1988, abrindo caminho para contrarreformas e cortes orçamentários que atingem em cheio a Seguridade Social.

Além disso, Carneiro, De Carvalho e De Araújo (2021) argumentam que o Golpe de 2016 não é um evento isolado, mas o ponto de partida para uma sequência de "golpes dentro do golpe", que se consolida no governo de Michel Temer e se radicaliza na eleição de Jair Bolsonaro. A partir desse cenário, forma-se o que as três autoras chamam de "dupla pandemia": a da COVID-19 e a do bolsonarismo, este último compreendido como um fenômeno sociopolítico de extrema-direita que mistura ultraneoliberalismo, militarismo autoritário, fundamentalismo religioso e reacionarismo político-cultural. Tal configuração tem efeitos nefastos sobre a democracia, os direitos sociais e as políticas públicas, especialmente a Política de Assistência Social, que sofre cortes drásticos e perda de centralidade justamente quando mais se faz necessária. O bolsonarismo é, assim, apresentado como o ápice de um processo iniciado com o golpe de 2016, operando uma devastação sem precedentes sobre os pilares do Estado democrático e de bem-estar social no Brasil.

Desse modo, Carvalho (2023) destaca que a assistência social no Brasil reflete um processo dialético, no qual conquistas e retrocessos convivem em meio às tensões entre os ideais democráticos e a lógica mercadológica do Estado ajustador, destacando, que embora tenhamos alcançado ao longo da redemocratização e dos governos Lula e Dilma avanços importantes, a política de assistência social continua sendo construída em um contexto de desafios e disputas políticas.

Complementando a análise anterior, Costa (2019) descreve que nos governos Temer e Bolsonaro nos deparamos com mais desmontes nas políticas públicas, e a renda passou a ser indicador da condição de pobreza para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada – (BPC). É impossível realizar uma análise das medidas do governo Bolsonaro sem contextualizar o ataque à expansão do BPC no período de 2003-2018, e as medidas de ajustes fiscais do governo Temer (2016), conforme citado no parágrafo anterior, a partir de sua proposta, na qual a motivação principal era de reduzir gastos com o benefício.

No governo Temer a meta de reduzir os gastos com o BPC ficou evidente com o controle sobre os beneficiários no sentido de identificar qualquer irregularidade que possa gerar o cancelamento do benefício ou dificultar seu acesso. O Decreto 8.805/20169 estabelece que a inscrição no Cadastro

Único de Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) passou a ser requisito obrigatório para a concessão do benefício, além do CPF de todos os membros da família. Foi desencadeada uma ação de revisão dos benefícios e avaliação das condições dos beneficiários viabilizada pelo Decreto Presidencial 9.462/201810. Em novembro de 2018, foram requeridos 790,3 mil benefícios e indeferidos 323,9 mil benefícios (Costa, 2019, p.227).

Já no governo Bolsonaro, uma das primeiras medidas foi a MP 871, de 18 de janeiro de 2019, a qual dava seguimento à política de controle repressivo sobre os beneficiários do BPC, e que também garantia uma premiação aos técnicos que identificassem irregularidades nos benefícios analisados. Essa portaria instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade; o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade; o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios; e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (Costa, 2019).

Costa (2019) analisa essas políticas de austeridade implementadas no Brasil, argumentando que, o governo Bolsonaro, trouxe uma intensificação na restrição desses benefícios, evidenciada por medidas que visam dificultar o acesso e reduzir o número de concessões. Uma das estratégias mencionadas pela autora é a implementação de incentivos para servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que receberiam gratificações por cada benefício negado ou cancelado. Essa política, reflete um alinhamento com a agenda neoliberal de austeridade fiscal, priorizando o equilíbrio das contas públicas em detrimento da proteção social. A autora alerta que tais medidas comprometem a seguridade social e aprofundam as desigualdades, ao restringir o acesso de parcelas vulneráveis da população a direitos previdenciários fundamentais.

Nas análises de Mello (2022) o desmonte das políticas públicas no Brasil, é fenômeno que tem se tornado cada vez mais presente no debate acadêmico e político, especialmente com a ascensão de governos populistas que promovem mudanças abruptas na ação do Estado. Conforme a autora, historicamente, as políticas públicas sempre foram impactadas por fatores políticos, sociais e econômicos, mas o que caracteriza o cenário atual é a intensidade e a abrangência das desestruturações promovidas. Essas mudanças vão além da simples reformulação de programas e se configuram como estratégias deliberadas de redução, paralisação e extinção de políticas governamentais.

Observamos, conforme as análises de Mello (2022), que esse desmonte

desafia a ideia de que as políticas públicas seguem um caminho natural de aperfeiçoamento e fortalecimento. O que se verifica é um cenário de descontinuidade e desestruturação institucional, no qual políticas construídas ao longo de décadas são rapidamente questionadas e reformuladas sem a devida consideração de seus impactos. Diferentemente de processos graduais de reformulação, o desmonte atual é caracterizado por sua velocidade e pela diversidade de áreas atingidas, incluindo saúde, meio ambiente e direitos humanos.

Outro ponto central levantado por Mello (2022) é a vulnerabilidade de determinadas políticas públicas diante desses processos de desmonte. Programas centralizados na esfera federal e com pouca participação de atores subnacionais ou da sociedade civil tendem a ser mais frágeis e suscetíveis à extinção. Da mesma forma, políticas que ainda não alcançaram um alto grau de institucionalização e consolidação, como aquelas ligadas à igualdade racial e de gênero, são alvos fáceis para estratégias governamentais que visam a sua descontinuidade.

Já nos estudos de Bartholo et al. (2022), as autoras analisam o impacto do governo Bolsonaro no desmonte do Bolsa Família, destacando como a substituição do programa pelo Auxílio Brasil comprometeu a eficácia da política de transferência de renda e fragilizou um dos seus principais instrumentos de gestão: o Cadastro Único. Segundo as autoras, o Bolsa Família, reconhecido nacional e internacionalmente pelo seu desenho eficiente e focalizado, foi substituído por um programa social mal planejado, que não apenas precarizou a estrutura de assistência às famílias vulneráveis, mas também resultou em distorções na identificação dos beneficiários.

O Cadastro Único, considerado um dos maiores avanços na política social brasileira, foi criado para garantir que os benefícios chegassem às famílias de baixa renda de forma precisa e eficiente. Durante governos anteriores, passou por um longo processo de aprimoramento, envolvendo cruzamento de bases de dados, capacitação de cadastradores e modernização tecnológica. No entanto, com a ascensão de Bolsonaro, observamos um movimento de desmonte dessa estrutura, iniciado ainda na gestão Temer, com o discurso de que o Bolsa Família apresentava inconsistências e necessitava de um “pente-fino”. No (des)governo Bolsonaro, essa lógica foi aprofundada com a digitalização apressada do cadastro, que, em vez de modernizar e aprimorar sua funcionalidade, gerou vulnerabilidades ao sistema, permitindo fraudes, exclusões indevidas e inconsistências nos dados (Bartholo et al., 2022),

Bartholo et al. (2022), também destacam o impacto da mudança nas regras

de distribuição dos benefícios, como a determinação de que cada família recebesse, no mínimo, R\$ 400. Essa medida criou um incentivo para que beneficiários se cadastrassem de forma isolada, dividindo artificialmente os núcleos familiares para aumentar os valores recebidos. Como consequência, observamos uma queda significativa no tamanho médio das famílias cadastradas no Cadastro Único, afetando diretamente a precisão dos dados sobre a pobreza no Brasil. Outro ponto relevante abordado é a fragilização da capacidade do Estado de planejar e executar políticas sociais eficazes. O Cadastro Único sempre serviu como um mapa da pobreza, permitindo que diferentes programas sociais fossem direcionados com base em informações detalhadas sobre a população vulnerável. No entanto, com as alterações promovidas pelo governo Bolsonaro, essa base de dados perdeu qualidade e confiabilidade, comprometendo não apenas o funcionamento do Auxílio Brasil, mas também outras políticas sociais que dependem desses registros para sua implementação.

Diante desse cenário, as autoras ressaltam a gravidade do desmonte promovido em um curto período de tempo. Em apenas alguns meses, conquistas de duas décadas na área de políticas públicas foram solapadas por medidas irresponsáveis e tecnicamente frágeis. O que se observa, portanto, não é apenas a substituição de um programa social, mas um ataque à própria estrutura que permitia a operacionalização eficiente da política de combate à pobreza no Brasil. Esse processo, segundo Bartholo et al. (2022), representa um retrocesso significativo e demandará um grande esforço para reverter os danos causados, especialmente no que se refere à recomposição da base de dados do Cadastro Único e à reconstrução da confiança na gestão dos programas sociais.

Seguindo essa perspectiva, temos as análises desenvolvidas por Carvalho et al. (2010) que abordam de forma crítica o papel do Estado na sociedade contemporânea, especialmente no contexto do capitalismo globalizado. As autoras defendem que, embora o discurso neoliberal tenha propagado a ideia da retração do Estado, na prática, observa-se uma configuração de “neointervencionismo estatal”. Esse conceito revela que o Estado nunca deixou de ser um pilar central na sustentação do sistema capitalista, sendo acionado constantemente para garantir as condições necessárias à acumulação do capital, inclusive às custas do desmonte dos direitos sociais e das políticas públicas.

Para além das prescrições neoliberais de “saída do Estado”, “Estado Mínimo” e as “falsa disfunção Estado/Mercado”, o Estado Contemporâneo, ao longo dos últimos trinta anos, intervém, de forma decisiva, na expansão ilimitada e predatória do capital. É o “Estado Ajustador” no contexto da Democracia, a assumir diferentes configurações históricas nos distintos ciclos de ajuste à nova ordem do capital mundializado (Carvalho et al., 2010, p.235).

Nesse cenário, Carvalho et al. (2010) destacam que as políticas públicas no Brasil assumem um carácter profundamente contraditório. Ao mesmo tempo em que carregam a promessa de ampliar direitos e promover inclusão social, estão subordinadas às lógicas do mercado e da financeirização, priorizando a reprodução do capital. Isso se traduz na prevalência de políticas focalizadas, assistencialistas e de carácter compensatório, que se afastam da concepção universalista de proteção social, limitando-se a atender demandas mínimas de sobrevivência, enquanto reforçam a lógica da mercantilização dos direitos.

Carvalho et al. (2010, p.236) acrescentam que, no contexto latino-americano, e particularmente no Brasil, há um tensionamento constante entre o avanço das políticas de ajuste neoliberal e as conquistas democráticas oriundas das lutas sociais. Esse embate produz uma dinâmica na qual os direitos sociais frequentemente se tornam “direitos de papel” — formalmente reconhecidos, mas com baixíssima efetividade material. Tal realidade evidencia o distanciamento entre as promessas constitucionais e as condições reais vivenciadas pela população.

Carneiro, De Carvalho e De Araújo (2021) trazem um aprofundamento dessa análise, ao destacar o agravamento da crise social no Brasil contemporâneo, marcada pelo que denominaram de “dupla pandemia”: a pandemia sanitária da COVID-19 e a pandemia política e social representada pelo bolsonarismo. Para as autoras, essa dupla crise expõe as fragilidades estruturais do sistema capitalista, cujos impactos recaem de forma brutal sobre a classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que aprofunda o desmonte das políticas públicas e dos sistemas de proteção social

O governo Bolsonaro, conforme Carneiro, De Carvalho e De Araújo (2021), é caracterizado como uma expressão do avanço do ultraneoliberalismo combinado ao militarismo e ao reacionarismo político-cultural. Trata-se de uma gestão que nega a ciência, adota práticas negacionistas, dissemina desinformação e opera no sentido de destruir as bases do Estado de bem-estar social. Suas ações se alinham à agenda do capital financeiro internacional, promovendo cortes drásticos nos investimentos públicos, privatizações, desregulamentações e contrarreformas, aprofundando as desigualdades e precarizando ainda mais a vida da população.

Segundo Carneiro, De Carvalho e De Araújo (2021), o ultraneoliberalismo não é apenas uma continuidade do neoliberalismo clássico, mas sim uma intensificação e radicalização de seus princípios. Trata-se de um modelo ainda mais agressivo, que combina a lógica econômica do mercado com práticas autoritárias, militarizadas, conservadoras e moralistas. Esse conceito aparece para explicar o contexto brasileiro, especialmente sob o governo Bolsonaro. Dessa forma, para as autoras, ele representa um estágio avançado do capitalismo neoliberal, em que o Estado não se retira, mas atua de forma ativa e violenta em favor dos interesses do capital, especialmente do capital financeiro, e contra os interesses da classe trabalhadora e dos grupos mais vulnerabilizados.

O desmonte das políticas públicas no Brasil se intensifica a partir do Golpe de 2016, sendo amplificado sob o governo Bolsonaro. A Seguridade Social, estruturada na Constituição Federal de 1988, que compreende Saúde, Previdência e Assistência Social, tem sido alvo sistemático de desfinanciamento. No âmbito da Política de Assistência Social (PAS), esse processo se manifesta na redução drástica de recursos, na desvalorização dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e na precarização dos serviços, justamente em um momento histórico em que a demanda por proteção social é crescente (Carneiro, De Carvalho e De Araújo, 2021).

Diante desse cenário, segundo Carneiro, De Carvalho e De Araújo (2021), o trabalho do(a) assistente social se torna ainda mais desafiador. Esses profissionais são chamados a atuar na linha de frente, lidando diariamente com a intensificação da pobreza, o aumento da fome, do desemprego, das violações de direitos e das diversas expressões da questão social. Contudo, enfrentam condições extremamente adversas, como vínculos empregatícios frágeis, sobrecarga de trabalho, falta de recursos materiais e humanos, além da constante tentativa de deslegitimação de sua atuação pelo próprio governo.

Apesar das adversidades, Carneiro, De Carvalho e De Araújo (2021), destacam que os(as) assistentes sociais têm protagonizado importantes processos de resistência. Isso se expressa na defesa intransigente dos direitos sociais, na articulação com movimentos sociais e na denúncia constante das medidas governamentais que atentam contra os princípios constitucionais de proteção social. O exercício profissional, nesse contexto, transcende o atendimento das demandas imediatas e se conecta diretamente à luta por transformação social.

Desse modo, tanto Carvalho et al. (2010) quanto Carneiro, De Carvalho e De Araújo (2021) enfatizam que, embora o neoliberalismo tente impor a ideia de um Estado mínimo, na prática, o Estado permanece como agente central, mas reconfigurado a serviço dos interesses do capital. Nesse sentido, compreender essa contradição é fundamental para a atuação crítica dos(as) assistentes sociais, que precisam se posicionar politicamente em defesa de um projeto societário que rompa com as lógicas de exploração, opressão e mercantilização da vida

No ano de 2023, temos a retomada de Luís Inácio Lula da Silva, o terceiro governo Lula (LULA 3) se iniciou em um cenário profundamente desafiador, onde a reconstrução do Estado e das políticas públicas se tornou uma necessidade urgente após os desmontes promovidos pelos governos Temer e, especialmente, Bolsonaro. Conforme analisam Sena Júnior, Miguel e Filgueiras (2023), a vitória eleitoral de Lula foi de enorme importância para barrar o avanço do neofascismo no Brasil, representado pela extrema direita bolsonarista. Apesar disso, a diferença apertada nas urnas revelou a força e a capilaridade social desse movimento, que se manteve ativo, violento e disposto a inviabilizar qualquer possibilidade de avanço democrático e social.

Segundo Sena Júnior, Miguel e Filgueiras (2023), a extrema direita no Brasil não é um fenômeno conjuntural, tampouco limitado à figura de Bolsonaro. Trata-se de um movimento social de massas, enraizado em setores das forças de segurança, nas redes digitais, em parte significativa das igrejas evangélicas e em setores do empresariado. Essa extrema direita, que articula elementos ultraneoliberais e autoritários, opera constantemente para desestabilizar o governo, seja através de ações institucionais no parlamento, seja por meio de práticas de sabotagem e tensão permanente na esfera pública.

No plano institucional, Lula enfrenta uma correlação de forças extremamente desfavorável, marcada por um Congresso hegemônico por partidos de direita e extrema direita. Os autores alertam que, mais uma vez, repete-se o cenário típico do chamado “presidencialismo de coalizão”, no qual o governo precisa negociar constantemente com forças conservadoras e fisiológicas para garantir mínima governabilidade. Entretanto, diferentemente de seus governos anteriores, o quadro atual se mostra ainda mais complexo, devido às reformas institucionais realizadas nos últimos anos, como o fortalecimento do chamado “orçamento secreto”, que ampliou o poder do legislativo sobre a execução orçamentária, limitando severamente a

capacidade do Executivo (Sena Júnior; Miguel; Filgueiras, 2023).

Apesar dessas dificuldades, o governo Lula tem buscado implementar medidas de reconstrução das políticas públicas e do próprio Estado brasileiro. A retomada de programas como o Bolsa Família, a valorização do salário-mínimo, a reativação de políticas habitacionais e o fortalecimento da política de combate à fome são algumas das respostas imediatas aos retrocessos dos últimos anos. Entretanto, os autores ressaltam que esses avanços, embora importantes, ainda se dão no limite do possível, constantemente tensionados pelas exigências das elites econômicas e da direita neoliberal, que insistem na manutenção de um ajuste fiscal permanente, agora disfarçado sob a roupagem do chamado “arcabouço fiscal” (Sena Júnior; Miguel; Filgueiras, 2023).

Além disso, a reforma tributária, uma das promessas de enfrentamento das desigualdades, até o momento tem se limitado a uma simplificação dos impostos sobre o consumo, sem tocar na estrutura regressiva que penaliza os mais pobres e beneficia os super-ricos. A segunda etapa da reforma, que deveria incidir sobre renda e patrimônio, enfrenta uma resistência feroz dos setores mais privilegiados da sociedade, revelando novamente a dificuldade estrutural que o Brasil possui para avançar na construção de um modelo de justiça social e distributiva (Sena Júnior; Miguel; Filgueiras, 2023).

Diante desse quadro, Sena Júnior, Miguel e Filgueiras (2023), defendem que a superação dos limites impostos não será possível apenas por meio de negociações institucionais. É imprescindível que haja mobilização popular permanente, capaz de pressionar o governo a não ceder integralmente às chantagens do chamado “Centrão” e das forças neoliberais. Sem essa mobilização, o risco é que o governo se limite a administrar o possível, renunciando a mudanças estruturais profundas e, conseqüentemente, frustrando as expectativas dos setores populares que foram fundamentais para sua vitória.

Por fim, Sena Júnior, Miguel e Filgueiras (2023), alertam que o fracasso em atender às demandas da população mais pobre e em enfrentar estruturalmente as desigualdades pode abrir novamente as portas para o crescimento da extrema direita. Esse movimento, se não for devidamente enfrentado em seus múltiplos espaços — no parlamento, nas redes, nas igrejas e nas ruas —, pode retomar o poder, reforçando na percepção popular a falsa ideia de que a democracia não é capaz de atender às necessidades do povo, corroendo ainda mais o tecido social e institucional do país.

Diante do exposto, percebemos que a gênese das políticas públicas está profundamente atrelada a um contexto histórico de lutas sociais, disputas ideológicas e transformações estruturais no Estado e na sociedade. A evolução dessas políticas, desde suas raízes assistencialistas até sua consolidação como direitos sociais, reflete a constante tensão entre os interesses do capital e as demandas por justiça social. A trajetória das políticas sociais evidencia o impacto das configurações econômicas e políticas na sua formulação e implementação, demonstrando que o avanço ou o retrocesso desses direitos está diretamente relacionado ao modelo de Estado vigente.

No Brasil, as políticas públicas assumiram características próprias, marcadas pela dualidade entre a garantia de direitos e as limitações impostas por ciclos de ajuste fiscal e reformas neoliberais. Assim, compreender sua construção social e política é essencial para avaliar sua efetividade e os desafios impostos na contemporaneidade, especialmente no contexto de enfrentamento a problemáticas como o abuso sexual infantil, onde a ação estatal e a mobilização social desempenham papéis fundamentais

2.2 Construção Social da Infância e as Políticas Públicas: processo de efetivação da proteção social

No presente tópico, exploraremos a construção social da infância e o papel das políticas públicas no processo de efetivação da proteção integral das crianças. A infância, como categoria socialmente construída, reflete as concepções culturais, históricas e sociais de uma determinada época. Compreender essa construção é essencial para analisar como as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas com o objetivo de proteger e promover os direitos das crianças. Em seguida, analisaremos as políticas públicas voltadas para a infância, com ênfase no princípio da proteção integral.

Esse princípio, consolidado em documentos internacionais e na legislação brasileira, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelece que crianças e adolescentes devem ser protegidos de forma ampla, abrangendo aspectos físicos, psicológicos e sociais.

Para situar a construção social da infância, Ariès (2022) argumenta que, na sociedade medieval, a infância era vista de maneira limitada e funcional. Dessa

forma, não era compreendida como um período de vida separado da vida adulta antes do século XVII, sendo as crianças tratadas como “adultos em miniatura”.

Somente a partir do século XVII a infância passou a ser valorizada e considerada como uma etapa preparatória para a vida adulta. A alta mortalidade infantil influenciava essa visão, reduzindo os investimentos emocionais nos filhos. Ariès (2022) descreve uma atitude de "paparicação" reservada às crianças pequenas, tratadas como objetos de diversão e curiosidade, mas sem que lhes fosse atribuído um valor emocional profundo ou individualidade. Essa perspectiva refletia a brevidade da infância, muitas vezes interrompida pela morte precoce, o que limitava a construção de laços afetivos duradouros.

Contudo, a partir do século XVII, conforme Ariès (2022), ocorre uma ruptura com a antiga prática de socialização baseada na convivência direta entre crianças e adultos. A escolarização se consolida como um marco desse período, afastando as crianças do convívio adulto e colocando-as em ambientes específicos de ensino. Esse movimento revela uma nova percepção da infância como um estágio distinto da vida, que exigia cuidados e formação adequados.

Essa transformação foi associada a um processo mais amplo de moralização das sociedades ocidentais, impulsionado pelas reformas religiosas e políticas. O autor destaca a escolarização como parte de um esforço sistemático para disciplinar e organizar a vida das crianças, contribuindo para sua separação progressiva do mundo adulto.

No contexto medieval, Ariès (2022) aponta que a família desempenhava um papel predominantemente funcional. Seu foco estava na preservação de bens, nas práticas de trabalho e na proteção mútua, com pouco espaço para trocas afetivas entre pais e filhos. Ele observa que, mesmo em famílias mais abastadas, os laços emocionais eram secundários em relação às obrigações sociais e econômicas.

A partir do século XVIII, segundo Ariès (2022), ocorre uma transformação significativa na estrutura e no significado da família. Com a redução da natalidade e a valorização da infância, a criança passa a ocupar um papel central, influenciando a reorganização do espaço doméstico e as dinâmicas familiares. Essa mudança está associada à emergência do sentimento de intimidade e de laços afetivos mais estreitos no interior do núcleo familiar. O autor identifica, por exemplo, como a arquitetura das casas evoluiu para favorecer espaços privados e especializados, promovendo

maior individualização e conforto, o que refletia o novo status da família como um espaço emocionalmente integrado.

Partindo para outras análises, temos Del Priore (2021), que aborda em seus estudos a presença de crianças na colonização do Brasil no século XVI, destacando sua participação nas expedições marítimas. Embora o Brasil tenha sido oficialmente descoberto em 1500, a colonização efetiva começou em 1530, quando crianças também participaram dessas viagens, geralmente como grumetes¹⁴, pajens¹⁵, órfãs enviadas pelo rei para se casar na colônia ou acompanhando familiares.

No entanto, segundo Del Priore (2021), elas enfrentavam condições extremamente difíceis a bordo, sendo vítimas de abusos físicos e sexuais, especialmente por existir uma escassez de mulheres nas embarcações, desta forma, até a Inquisição tolerava práticas como a sodomia¹⁶. As órfãs, em particular, eram vigiadas para evitar violações antes de chegarem à colônia.

Contudo, Del Priore (2021) destaca que apesar da crença de que os ibéricos eram afetuosos com as crianças, o contexto histórico mostra uma realidade diferente. A alta mortalidade infantil na Europa entre os séculos XIV e XVIII, com metade das crianças morrendo antes dos sete anos e expectativa de vida de apenas 14 anos, impactava profundamente as relações entre adultos e crianças. Estas eram vistas como mão de obra a ser explorada enquanto vivessem, especialmente entre as classes mais pobres, sendo tratadas de forma desumanizada e comparadas a animais em muitos aspectos.

Del Priore (2021) descreve em suas análises o uso cruel do rapto de crianças judias como método de recrutamento de grumetes para embarcações portuguesas. Essa prática, adotada pela Coroa Portuguesa em 1486 durante o povoamento das Ilhas de São Tomé e Príncipe, servia tanto para suprir a necessidade de mão de obra quanto para controlar o crescimento da população judaica em Portugal. Diferentemente das crianças carentes portuguesas, que eram recrutadas com o consentimento de seus responsáveis, as crianças judias eram arrancadas à força de suas famílias, representando uma profunda perda afetiva para os pais. As razões

14 Os grumetes eram um tipo de aprendiz a bordo, menor de idade, responsável por limpar e ajudar os marinheiros nos diferentes trabalhos.

15 O **pajem** normalmente é um jovem serviçal, utilizado por príncipes ou guerreiros para acompanhá-los em campanhas militares.

16 Sodomia é um termo que se refere a práticas sexuais que são consideradas imorais, especialmente o sexo anal. A palavra tem origem bíblica e é usada para designar os atos imorais praticados pelos moradores da cidade de Sodoma.

econômicas para tal ato eram irrelevantes, já que a maioria dos judeus possuía recursos suficientes para sobreviver sem depender da exploração do trabalho infantil.

De acordo com Del Priore (2021), o contingente de grumetes cresceu significativamente a partir de meados do século XVIII, em função da resistência dos adultos em se submeterem aos serviços marítimos. Enquanto os ingleses recorriam à utilização de escravos e negros alforriados para suprir a demanda por mão de obra adulta em suas embarcações, a Coroa Portuguesa optava por empregar crianças como alternativa.

Entregues a um cotidiano difícil e cheio de privações, os grumetes viam-se obrigados a abandonar rapidamente o universo infantil para enfrentar a realidade de uma vida adulta. Muitos grumetes eram sodomizados por marujos inescrupulosos – categoria classificada nos documentos, como formada por “criminosos da pior espécie”, tais como “assassinos, incendiários, (e) sediciosos”, cuja pena por “decapitação ou enforcamento” havia sido comutada “pelo serviço marítimo” – de evidente superioridade física sobre os meninos. Relatos de viajantes estrangeiros que passaram por Portugal no século XVIII, dão conta de que a pedofilia homoerótica era muito comum, permitindo supor que nas embarcações, ambiente onde até mesmo os religiosos costumavam tolerar atos considerados dignos de condenação à fogueira, tal prática era extremamente corriqueira (Del Priore, 2021, p.27).

Del Priore (2021) observa que, nos casos de estupro cometidos contra grumetes por marinheiros, as vítimas raramente denunciavam os abusos aos oficiais, seja por medo ou vergonha, especialmente porque, em muitos casos, os próprios oficiais eram os perpetradores da violência. Assim, registros dessa natureza são praticamente inexistentes. Contudo, considerando que a violência sexual era recorrente durante a Idade Média, é plausível supor que tais práticas eram comuns a bordo das embarcações. Alguns grumetes, inclusive, recorriam à prostituição como estratégia para garantir a proteção de um adulto.

Em contraste, Del Priore (2021) destaca que as crianças que embarcavam como pajens da nobreza enfrentavam condições menos rigorosas, embora muitas vezes pertencessem à mesma faixa etária ou fossem ainda mais jovens que os grumetes. Os pajens frequentemente eram recrutados entre famílias portuguesas pobres, protegidas pela nobreza ou oriundas da baixa nobreza. Em certas ocasiões, os próprios oficiais incluíam parentes entre os pajens, destacando o prestígio associado à função e a possibilidade de ascensão a cargos superiores.

Del Priore (2021) analisa a política da Coroa portuguesa em relação às órfãs denominadas “Del Rei”. Em razão da escassez de mulheres brancas nas possessões

ultramarinas, especialmente na Índia, a Coroa implementou a prática de reunir meninas pobres, com idades entre 14 e 30 anos, oriundas dos orfanatos de Lisboa e Porto, para enviá-las às colônias. Essa estratégia tornou-se uma prática comum, sobretudo a partir da segunda metade do século XVI.

O maior contingente anual de órfãs “Del Rei” enviado às possessões ultramarinas portuguesas ocorreu em 1560, totalizando cinquenta e quatro mulheres, das quais a maioria provavelmente era composta por meninas. “Como o estupro de meninas pobres, maiores de 14 anos, dificilmente era punido, as meninas embarcadas como órfãs poderiam ser violadas por grupos de marinheiros mal-intencionados que ficavam dias à espreita em busca dessa oportunidade” (Del Priore, 2021, p.34).

Para evitar que os estupros se consumassem, alguns religiosos tomavam a guarda das jovens, principalmente quando se tratava daquelas menores de 16 anos. A difícil tarefa de proteger as órfãs “Del Rei” a bordo das embarcações portuguesas era agravada pelas condições adversas enfrentadas durante as viagens. Contudo, Del Priore (2021) ressalta que, em meio a aproximadamente novecentas pessoas embarcadas, entre tripulação, soldados e passageiros, o número de mulheres não ultrapassava dez, tornando-as particularmente vulneráveis. Além disso, os meninos também eram frequentemente vítimas de abusos por parte de pedófilos presentes. As órfãs, submetidas às mesmas privações alimentares dos demais tripulantes e expostas ao ambiente insalubre das naus, frequentemente não resistiam às condições adversas e faleciam antes de alcançar seu destino final, impossibilitadas de conhecer os maridos a quem seriam destinadas.

Nas análises de Rizzini (2011), é durante as transformações econômicas, políticas e sociais do século XIX que o conceito de infância ganha novos significados e uma dimensão social inédita no Ocidente. A criança deixa de ser apenas uma preocupação da família e da Igreja para se tornar uma questão de interesse social e administrativo do Estado. O século XIX, marcado por confrontos ideológicos e revoluções nas mentalidades, vê o surgimento de teorias científicas que desafiam paradigmas tradicionais e reavaliam o comportamento humano como resultado de fatores biológicos, psicológicos e sociais.

O interesse pela infância se intensifica, refletindo novas ideias. Rizzini (2011, p.24) destaca que esses indivíduos passam a ser vistos como um patrimônio valioso da nação e uma “chave para o futuro”, podendo ser moldados para o bem da sociedade ou tornar-se um peso. Cuidar das crianças torna-se um gesto de humanidade

desvinculado da religião, essencial para a garantia da ordem e da paz social. O abandono infantil, comum na Europa medieval, passa a ser condenado e combatido, especialmente devido às suas consequências sociais negativas, como a vadiagem e a criminalidade. A autoridade paterna, antes intocável e instituída pelo Direito Romano, começa a ser regulada pelo Estado, refletindo a mudança na percepção e no tratamento da infância e da família na sociedade moderna. Contudo, é apenas no final do século XIX que respingam no Brasil algumas influências dessas transmutações mundiais (Rizzini, 2011).

No Brasil, a construção social da infância foi influenciada por diversos fatores, como a colonização portuguesa, a escravidão, as políticas públicas e as mudanças sociais e culturais ao longo do tempo. Segundo Fonseca (2003), a construção social da infância no Brasil foi marcada pela exclusão de crianças negras e indígenas, que eram vistas como inferiores e desprovidas de direitos. Além disso, a infância foi utilizada como justificativa para políticas públicas de higienização e controle social, como a criação de orfanatos e internatos.

Se faz necessária uma ressalva: se a criança, por si só, já era desprovida de direitos durante o período colonial, segundo Del Priore (2021, p.107), as crianças negras foram praticamente ignoradas ao longo do século XVIII. Poucos são os relatos que descrevem pequenos detalhes do cotidiano, mesmo os mais corriqueiros, pois havia um desinteresse em tecer qualquer comentário sobre como viviam os pobres, as mulheres e, especialmente, as crianças. Mesmo quando se tratava de filhos de pessoas importantes, esses não eram descritos com atenção ou cuidado.

A importância da criança é vista como secundária, os assuntos que interessam são o fisco, os problemas e tudo aquilo que parecia afetar diretamente os governantes. O fato de as crianças sobreviverem no momento do nascimento ou na primeira infância não chama propriamente a atenção. A documentação de irmandades e confrarias religiosas também não apresenta dados específicos sobre a infância [...] (Del Priore, 2021, p.108-109).

Durante o período colonial, a infância era vista de forma bastante diferente do que é hoje, sendo comum que as crianças trabalhassem desde muito cedo em atividades agrícolas ou domésticas. Com a chegada da Família Real Portuguesa, em 1808, houve um processo de modernização e urbanização que trouxe novas concepções sobre a infância, como a valorização da educação formal e o surgimento de instituições específicas para atender às crianças, como escolas e orfanatos.

A assistência à infância no Brasil durante o período colonial seguia rigorosamente as determinações da Coroa Portuguesa, implementadas por meio da burocracia e dos representantes da Igreja Católica, visto que Estado e Igreja atuavam de forma integrada. Um dos focos dos jesuítas eram as crianças indígenas, pois, como "soldados de Cristo", buscavam afastá-las do paganismo e discipliná-las segundo as normas e costumes cristãos, que incluíam o casamento monogâmico, a confissão dos pecados e o temor ao inferno. Para atingir esse objetivo, foi desenvolvido, nas reduções jesuíticas, um sistema educacional estruturado e complexo, cuja missão era moldar as crianças aos preceitos católicos europeus (Rizzini; Pilotti, 2011).

A prática do abandono infantil era recorrente em meados do século XIX e, desde 1521, cabia às Câmaras Municipais a responsabilidade de cuidar dessas crianças, conforme determinação de D. Manuel, que permitia, inclusive, a criação de impostos para esse fim. A moral cristã condenava filhos nascidos fora do casamento, o que frequentemente resultava em abandono. Além disso, a pobreza também impulsionava essa prática, com crianças deixadas em locais públicos, onde, em alguns casos, eram atacadas por animais. O agravamento dessa situação despertou a preocupação das autoridades, levando o Vice-Rei, em 1726, a propor duas medidas: a concessão de esmolas e o recolhimento das crianças abandonadas em asilos (Rizzini; Pilotti, 2011).

A Santa Casa de Misericórdia implantou, nesse contexto, o sistema da Roda no Brasil. Tratava-se de um cilindro giratório instalado em uma parede, que permitia que as crianças fossem deixadas anonimamente, preservando a identidade de quem as entregava e, conseqüentemente, a honra das famílias. Essas crianças, denominadas "enjeitadas" ou "expostas", eram acolhidas pelas instituições de caridade (Rizzini; Pilotti, 2011, p.19).

Com recursos provenientes de nobres, foi criada a primeira Roda dos Expostos na Bahia, em 1726, por autorização do rei e com o consentimento dos dirigentes da Santa Casa. Posteriormente, em 1728, foi instalada a segunda Roda no Rio de Janeiro, com a prática se expandindo para outras localidades (Rizzini; Pilotti, 2011).

As crianças recebiam cuidados iniciais mediante uma pensão paga a amas de leite ou eram entregues a famílias, mas, na maioria dos casos, não recebiam a devida atenção. Grande parte dessas crianças não sobreviviam até os cinco anos de idade; as que resistiam, geralmente, eram destinadas ao trabalho forçado desde muito cedo (Rizzini; Pilotti, 2011).

Del Priore (2021) observa que o abandono de crianças nas rodas dos expostos e o recolhimento em instituições, no século XIX, estavam relacionados às dificuldades enfrentadas por famílias que, em situações extremas, viam na caridade cristã, personificada pelas Santas Casas, uma possibilidade de sobrevivência para seus filhos. Conforme a autora, essas famílias "viam na misericórdia cristã, materializada nas Santas Casas, uma possibilidade de sobrevivência e esperavam que a sorte trouxesse soluções para um futuro menos desesperador" (p. 350).

No final do século XIX e início do século XX, o movimento em prol da proteção à infância ganhou força no Brasil, promovendo a criação de leis que visavam assegurar direitos e condições adequadas para o desenvolvimento infantil. Nesse período, foram instituídos os primeiros juizados de menores e estabelecimentos especializados, como creches e asilos infantis, que marcaram o início de uma institucionalização mais sistemática do cuidado e proteção à infância (Rizzini; Pilotti, 2011).

A antiga prática de recolher criança em asilos propiciou a constituição de uma cultura institucional profundamente enraizada nas formas de "assistência ao menor" proposta no Brasil, perdurando até a atualidade. O recolhimento, ou a institucionalização, pressupõe, em primeiro lugar, a segregação do meio social a que pertence o "menor"; o confinamento e a contenção espacial; o controle do tempo; a submissão à autoridade – formas de disciplinamento do interno, sob o manto da prevenção de desvios ou da reeducação dos degenerados (Rizzini; Pilotti, 2011, p.20).

No final do século XIX para início do século XX, nos congressos internacionais, foi defendida por juristas, a ideia de um "novo direito", em especial atenção a causa dos menores, pois se observava um aumento da criminalidade de crianças e adolescentes (Rizzini; Pilotti, 2011). Conforme Del Priore (2021), os crimes cometidos por menores eram muito diversos dos que comumente eram cometidos por adultos. Ainda de acordo com a autora, entre os anos de 1904 e 1906, "desordem" foi a principal causa da prisão de menores, com um percentual de 40%, vadiagem representava 20%, furto e roubo estavam em último, 17%.

O primeiro Código de Menores foi editado no ano de 1927, contudo, conforme Rizzini e Pilotti (2011) ele não foi de muita contribuição para o aumento das adoções no país, pois seu texto apenas deu ênfase à institucionalização dos menores como forma de proteção destes e a busca pelos orfanatos destinava-se a conseguir crianças para serem utilizadas como "serviçais" para as famílias.

Desenvolveu-se associada à polícia, graças a um acordo entre esta e o Juízo de Menores, a prática do recolhimento de menores. Para abrigar os que

aguardavam serem encaminhados pelo juiz, delegacias especiais foram criadas. No entanto, foram denunciadas inúmeras irregularidades nessas instituições, e prática de violência por parte dos policiais contra os “menores”. “Esta função policial de “limpeza” das ruas, retirando elementos considerados indesejáveis, persistiu ao longo dos anos e só veio a ser questionada recentemente, com o advento da nova legislação, na década de 1980” (Rizzini; Pilotti, 2011).

Ainda de acordo com os autores, no que tange às famílias pobres, estas eram retratadas como incapazes de cuidar de seus filhos, as mães eram desqualificadas como prostitutas, os pais como alcoólatras, ambos considerados viciosos, e vagabundos, considerados incapazes de passar para seus os filhos boa influência (moral), contudo, culpados pelos problemas dos menores.

A primeira tentativa do governo em regulamentar a “assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes”, no início da década de 1920, legitimou a intervenção do Estado na família, não só através da suspensão do Pátrio Poder, mas também pela apreensão dos menores ditos abandonados, mesmo contra a vontade dos pais. [...] Na era Vargas, a família e a criança das classes trabalhadoras passaram a ser alvo de inúmeras ações do governo, inaugurando uma política de proteção materno-infantil (Rizzini; Pilotti, 2011, p.25).

Rizzini (2011), traz uma breve cronologia das legislações da infância entre os anos 1870 e 1927, afirmando que nesse período o Brasil viveu um processo de institucionalização progressiva das políticas públicas voltadas à infância, especialmente para crianças pobres, abandonadas e consideradas “delinquentes”. As primeiras medidas legais estavam ligadas ao fim gradual da escravidão, como a Lei do Ventre Livre (1871) e a abolição definitiva (1888), bem como à criação de asilos e colônias correicionais para menores. A partir de 1890, com o advento da República, surgiram inúmeros decretos criando cargos de juizes de órfãos, regulamentando instituições de acolhimento e prevendo formas de repressão à “ociosidade” e à “vadiagem” infantil, evidenciando uma abordagem repressiva e moralizante em relação à infância pobre. Ao mesmo tempo, surgiram leis regulando o trabalho infantil e criando estruturas assistenciais vinculadas ao Estado.

Ao longo das primeiras décadas do século XX, conforme Rizzini (2011), esse processo se intensificou com a organização de patronatos agrícolas, escolas correicionais e regulamentações específicas para o atendimento de menores abandonados ou infratores. A criação de departamentos, conselhos e regulamentos voltados à assistência e proteção da infância mostra o avanço da ideia de que o Estado

deveria intervir diretamente nessas questões. Esse movimento culmina com a promulgação do **primeiro Código de Menores (1927)**, que consolidou as diversas leis anteriores em um marco legal unificado, institucionalizando a doutrina da situação irregular. Essa legislação estabeleceu, oficialmente, o controle e tutela do Estado sobre a infância considerada “em risco”, marcando um período em que os direitos da criança estavam subordinados a uma lógica de correção e disciplina social.

Dessa forma, Rizzini (2011), discorrem que a construção dos direitos das crianças e adolescentes tem uma história longa e complexa, que reflete as mudanças sociais, políticas e culturais pelas quais o mundo passou ao longo dos anos. Um dos primeiros documentos a reconhecer a necessidade de proteção e cuidado com as crianças foi a Declaração dos Direitos da Criança, adotada pela Liga das Nações em 1924.

Em 1941, foi criado o Serviço de Assistência a Menores (SAM), o primeiro órgão federal brasileiro responsável por centralizar e organizar ações voltadas para crianças e adolescentes em situação de risco, em um contexto no qual ainda não existia controle federal sobre a assistência à infância. Inspirado no modelo do juízo de menores, o SAM manteve práticas voltadas ao atendimento de “menores abandonados” e “desvalidos”, com forte ênfase na institucionalização e no disciplinamento, reforçando uma visão estigmatizante da infância pobre como ameaça à ordem social. Durante o Estado Novo, essa lógica foi intensificada, consolidando políticas públicas baseadas no controle e na contenção, em detrimento de abordagens emancipatórias e inclusivas. Apenas com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, é que os direitos das crianças começaram a ser reconhecidos como uma dimensão fundamental dos direitos humanos (Rizzini; Pilotti, 2011).

Na década de 1950, com o crescimento do movimento pelos direitos civis e a luta pelos direitos das mulheres, o tema dos direitos das crianças voltou a ganhar destaque, com a criação da Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em 1950. A partir daí, foram desenvolvidas diversas convenções internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela ONU em 1989, que estabelece os direitos básicos de todas as crianças e adolescentes, incluindo o direito à proteção, saúde, educação e participação.

No período que compreende o Regime Militar, a assistência à infância era vista como um problema de segurança nacional e precisava de sua intervenção. Dessa forma, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e

a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). Possuem como missão “velar para que a massa crescente de ‘menores abandonados’ não viesse a transformar-se em presa fácil do comunismo e das drogas, associados no empreendimento de desmoralização e submissão nacional” (Rizzini; Pilotti, 2011, p.26-27).

Contudo, no que tange ao Código de Menores de 1927, Rizzini e Pilotti (2011) destacam que este foi finalmente substituído por um Novo Código de Menores, o qual consagrou em seu texto uma nova terminologia, a noção de “menor em situação irregular”, e compreendeu como uma “patologia social” a visão do problema da marginalização da criança.

Rizzini e Pilotti (2011) argumentam que a infância, longe de ser uma fase biologicamente neutra, sempre esteve vinculada às estratégias de poder e controle social. Desde o período colonial, o olhar sobre as crianças esteve atravessado por desigualdades de classe, raça e gênero, sendo a infância pobre, especialmente, alvo de práticas repressivas e assistencialistas. As políticas dirigidas às crianças sempre acompanharam o projeto político de nação, refletindo os interesses das elites dominantes em manter a ordem social. Na Primeira República, por exemplo, a infância popular era associada à desordem, ao perigo e à ameaça à civilidade. Essa representação legitimava ações de retirada de crianças das ruas, institucionalização compulsória e vigilância moral. A criação de instituições como escolas correccionais, abrigos e patronatos revela o caráter disciplinador das políticas públicas da época.

Um novo quadro se esboçou na década de 1980. A noção de irregularidade começou a ser duramente questionada na medida em que as informações sobre a problemática da infância e da adolescência passaram a se produzir e a circular com maior intensidade. As estatísticas sociais retratavam uma realidade alarmante. Parcelas expressivas da população infanto-juvenil pertenciam a famílias pobres ou miseráveis. Eram cerca de 30 milhões de “abandonados” ou “marginalizados”, contradizendo a falácia da proporção minoritária dessa população (Rizzini; Pilotti, 2011, p.28).

Somente com a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, consolidou-se a doutrina da proteção integral, que reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, em desenvolvimento, e merecedores de proteção prioritária. Essa mudança paradigmática representou um avanço significativo na construção de políticas públicas mais inclusivas e participativas. Entretanto, Rizzini e Pilotti (2011) alertam que, apesar dos avanços legais, persistem desafios na efetivação dos direitos da infância. A implementação de políticas públicas ainda enfrenta obstáculos como a fragmentação das

ações, a insuficiência de recursos e a reprodução de práticas excludentes. Além disso, as desigualdades sociais e econômicas continuam a impactar negativamente a vida de muitas crianças e adolescentes no Brasil.

Rizzini e Pilotti (2011) também destacam a importância da participação da sociedade civil na construção e monitoramento das políticas públicas voltadas para a infância. A atuação de organizações não governamentais, movimentos sociais e conselhos de direitos tem sido fundamental para a promoção de uma agenda mais democrática e inclusiva. A mobilização social é vista como um elemento-chave para a consolidação da proteção integral e a superação das práticas autoritárias do passado.

Mesmo assim, nos últimos anos, o Brasil vem avançando na construção de uma política de proteção integral da infância e adolescência, com a criação de diversos órgãos e políticas públicas voltados para a promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Da Silva, Portela e Simon (2021), analisam os avanços da proteção integral e a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), destacando sua importância na reformulação das políticas voltadas para adolescentes em conflito com a lei. Os autores partem do pressuposto de que a doutrina da proteção integral, consolidada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), representou uma ruptura paradigmática em relação à Doutrina da Situação Irregular, vigente anteriormente, que via crianças e adolescentes em vulnerabilidade apenas como objetos de controle estatal. Com essa mudança, esses jovens passaram a ser vistos como sujeitos plenos de direitos, exigindo do Estado e da sociedade um compromisso efetivo com sua proteção e desenvolvimento.

No que tange a implementação do SINASE, Silva, Portela e Simon (2021), afirmam que trouxe diretrizes normativas e estruturais fundamentais para garantir que as medidas socioeducativas fossem aplicadas sob uma perspectiva pedagógica, e não meramente punitiva. Esse novo sistema estabeleceu parâmetros para as diferentes medidas, desde a advertência até a privação de liberdade, reforçando a necessidade de individualização do atendimento e de articulação entre os diferentes atores envolvidos, como o Judiciário, o Ministério Público e as redes de assistência social, educação e saúde.

Contudo, apesar dos avanços normativos, Silva, Portela e Simon (2021), apontam que a efetivação do SINASE ainda enfrenta desafios significativos. Um dos principais problemas identificados é a dificuldade de implementação das diretrizes em nível local, devido à insuficiência de recursos e à falta de capacitação adequada dos profissionais que atuam no sistema socioeducativo. Além disso, há um descompasso entre a proposta pedagógica do SINASE e a realidade das unidades de internação, muitas das quais ainda operam sob uma lógica punitiva e violadora de direitos.

Outro ponto relevante levantado por Silva, Portela e Simon (2021), está na persistência de um olhar estigmatizante sobre os adolescentes em conflito com a lei, o que dificulta sua reinserção social. A sociedade, muitas vezes influenciada por discursos midiáticos sensacionalistas, tende a exigir respostas repressivas, o que acaba pressionando o sistema a adotar práticas que contrariam os princípios da proteção integral. Dessa forma, os autores alertam para a necessidade de fortalecer políticas públicas que garantam não apenas a implementação formal do SINASE, mas sua aplicação em consonância com seus objetivos originais.

Em seus estudos, Dos Santos et al. (2025), analisam sobre a Lei Henry Borel (Lei nº 14.344/2022) e sua relevância no contexto do enfrentamento à violência doméstica contra crianças. Suas análises parte da compreensão de que a proteção da infância tem sido um processo evolutivo, corroborando com o que trouxemos anteriormente, impulsionado por marcos normativos nacionais e internacionais que reconhecem a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, demandando do Estado e da sociedade um compromisso contínuo com sua proteção.

Nesse sentido, Dos Santos et al. (2025) reforçam as análises de que a construção da política de proteção integral da infância se fortaleceu a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que estabeleceram bases fundamentais para a garantia dos direitos infantojuvenis. No entanto, apesar dos avanços normativos, a violência doméstica contra crianças permaneceu como um grave problema estrutural, evidenciando a necessidade de dispositivos legais mais específicos e rigorosos para combater essa violação de direitos. A Lei Henry Borel, sancionada em 2022, representa uma resposta a essa demanda, surgindo a partir da comoção social gerada pelo assassinato do menino Henry Borel, vítima de agressões dentro do próprio ambiente doméstico. O caso expôs lacunas na legislação vigente e reforçou a necessidade de medidas mais eficazes para a proteção de crianças em situações de vulnerabilidade.

Conforme Dos Santos et al. (2025) um dos principais avanços trazidos pela Lei Henry Borel está na tipificação mais clara da violência doméstica contra crianças e adolescentes, antes tratada de forma difusa no ordenamento jurídico. Essa normativa estabelece medidas protetivas emergenciais, similares às previstas na Lei Maria da Penha, permitindo uma resposta mais célere a casos de risco. Além disso, a lei endurece as penalidades para agressores e amplia a responsabilidade do Estado na implementação de ações preventivas e assistenciais. Nesse contexto, os autores ressaltam a importância da atuação intersetorial, envolvendo políticas públicas de assistência social, saúde, educação e segurança pública para garantir a efetividade da norma.

Outro ponto relevante abordado por Dos Santos et al. (2025) é a necessidade de fortalecimento das redes de proteção, que devem atuar de forma articulada para assegurar que crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica recebam atendimento adequado e tenham garantidos seus direitos fundamentais. Para os autores, por si só, a lei não é suficiente para erradicar o problema se não houver um esforço contínuo de capacitação de profissionais, ampliação dos canais de denúncia e criação de estruturas de acolhimento e acompanhamento das vítimas. Considerando ainda, que a cultura da impunidade e a invisibilização da violência infantil são desafios que precisam ser enfrentados com medidas mais eficazes de prevenção e repressão.

A construção social da infância, ao longo da história, revela-se como um processo permeado por disputas simbólicas, econômicas e políticas que ora invisibilizaram, ora instrumentalizaram os sujeitos infantis. Foi somente com o avanço das concepções modernas de cidadania e dos direitos humanos que se consolidou, ainda que de forma desigual, o reconhecimento da criança como sujeito de direitos. Nesse percurso, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) representa uma virada paradigmática ao consagrar a doutrina da proteção integral, estabelecendo uma base normativa e política para a efetivação de políticas públicas voltadas à infância.

As políticas públicas da infância devem ser compreendidas como instrumentos estruturantes de garantia de direitos, com base na intersetorialidade, participação social e equidade. No entanto, sua efetivação enfrenta obstáculos, especialmente diante de discursos conservadores que deslegitimam abordagens críticas sobre gênero, sexualidade e direitos humanos. A proteção integral, embora prevista legalmente, é ameaçada por práticas que silenciam e negligenciam as múltiplas

violências vividas por crianças, como o abuso sexual. Esse cenário exige dos profissionais da rede de proteção, especialmente do(a) assistente social, uma atuação propositiva e comprometida com a transformação social.

A centralidade do(a) assistente social está em sua capacidade de articular recursos, denunciar negligências e garantir que o princípio da prioridade absoluta se concretize nas práticas de atendimento. Reafirmamos, assim, que o fortalecimento do compromisso ético-político desses profissionais e o investimento contínuo nas políticas da infância são essenciais para que a infância seja, de fato, uma etapa protegida e valorizada no presente — e não apenas uma promessa de futuro.

3 POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO AO ABUSO SEXUAL INFANTIL: A REDE AQUARELA EM FOCO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA 2005-2025

Esta seção busca examinar as iniciativas políticas e institucionais desenvolvidas no Brasil para prevenir, combater e oferecer suporte às vítimas de abuso sexual infantil. Parte-se da complexidade desse fenômeno, que envolve múltiplas dimensões sociais, culturais e econômicas, a análise destaca os avanços e os desafios enfrentados na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à proteção integral das crianças e adolescentes.

Também aborda as lacunas existentes no enfrentamento a esse problema, considerando a necessidade de articulação entre os diversos setores e instituições responsáveis, bem como a importância de estratégias integradas que promovam ações preventivas e educativas, além de garantir o acesso a serviços especializados de assistência e acolhimento.

3.1 Abuso sexual: quando o cuidador vira abusador

O abuso sexual infantil é um dos mais graves atentados contra os direitos das crianças, caracterizando-se pela violação da confiança e da proteção que deveriam ser garantidas por aqueles que estão em posição de cuidado. Dados alarmantes apontam que a maioria dos casos de abuso sexual ocorre dentro de casa, tendo como perpetradores principais pais, padrastos ou outros membros do núcleo familiar. Para Azevedo e Guerra (2015, p.188) “o incesto pode ser a forma mais extrema do abuso sexual”. Essa proximidade não apenas facilita o ato, mas também dificulta a identificação e a denúncia, perpetuando o ciclo de violência.

Embora o abuso sexual seja um fenômeno transversal às classes sociais, autores especializados na temática destacam que crianças pobres e negras estão desproporcionalmente vulneráveis a essa violência. Fatores como desigualdade socioeconômica, racismo estrutural e falta de acesso a políticas públicas agravam a situação dessas crianças, tornando-as as maiores vítimas desse tipo de crime. Este tópico analisa as dinâmicas desse tipo de violência intrafamiliar, evidenciando suas características e as implicações para as crianças em situação de maior vulnerabilidade.

O abuso sexual infantil é conceituado por Azevedo e Guerra (2015) como

uma coerção exercida por um adulto que detém responsabilidade ou laços familiares com a criança, objetivando envolvê-la em práticas eróticas. Essa violência é agravada pela posição de autoridade ou confiança que o abusador ocupa, o que dificulta a denúncia e perpetua a violência no ambiente familiar. O caráter "privilegiado" do abuso sexual doméstico está na frequência e na invisibilidade que ele adquire, dado o contexto familiar e o vínculo afetivo entre vítima e agressor.

Para Azevedo e Guerra (2015), essa conceitualização do abuso sexual infantil exige complementações para melhor compreensão, as quais são oferecidas pelas autoras ao esclarecerem que, embora o termo "criança" seja utilizado genericamente, adolescentes entre 12 e 18 anos também podem ser vítimas desse tipo de violência. Elas explicam ainda que a definição de "adulto ligado por laços de parentesco, afinidade ou responsabilidade" varia conforme o sistema de parentesco de cada sociedade. Assim, figuras como pai, mãe, irmãos, tios, padrastos, madrastas, padrinhos e tutores podem assumir o papel de abusadores.

Azevedo e Guerra (2015) propõem uma análise diferenciada do incesto, classificando-o em duas categorias principais: o ordinário, mais comum e socialmente estigmatizado, e o extraordinário, raro e pouco documentado. O incesto ordinário, frequentemente caracterizado por relações entre pai e filha, ocorre de forma reiterativa no ambiente doméstico, onde o agressor ocupa uma posição de poder e autoridade. Já o incesto extraordinário, como o caso entre mãe e filho, é tão incomum que casos isolados tornam-se objeto de interesse para divulgação e debate. As autoras observam que há poucos registros na literatura sobre tais situações e que, muitas vezes, episódios inicialmente tidos como incestuosos são posteriormente reconhecidos como estupros, especialmente quando envolvem filhos que impõem relações sexuais forçadas às mães.

Ao contrário deste, o incesto ordinário, enquanto modalidade mais frequente entre os casos de incesto pais-filhos, significa, em um número expressivo de casos, uma menina explorada por uma pessoa mais velha, mais poderosa, que ela teria necessidade de amar. Para ela, a casa não é mais um lugar seguro. Seu pai não é mais aquele parente capaz de ensiná-la a ser uma adulta, a ser autônoma, a saber dizer não. Porque ele a obriga a fazer o que ele deseja, porque ele a reduz, de fato, à condição de um objeto seu. (Azevedo e Guerra, 2015, p.189-190).

Dentro do incesto ordinário, o impacto sobre as vítimas é profundo, especialmente no que se refere à construção da subjetividade e ao rompimento dos vínculos de confiança e afeto. Azevedo e Guerra (2015) destacam que essas

meninas são violentadas por figuras paternas que deveriam ser fonte de segurança, proteção e orientação. A violência transforma o lar em um espaço de insegurança e desestruturação, e o pai, antes visto como figura de referência, torna-se um agressor que reduz a filha à condição de objeto, violando sua integridade física e emocional. Isso leva a sentimentos profundos de autodesvalorização e culpa internalizada, com reflexos duradouros na saúde mental da vítima.

Azevedo e Guerra (2015) ainda diferenciam o incesto propriamente dito de outras formas de abuso com vínculos de confiança familiar ou social, como o para-incesto e o incesto polimorfo. O para-incesto refere-se a relações abusivas entre indivíduos que, embora não possuam laços sanguíneos diretos, compartilham um ambiente familiar, como padrastos e enteadas. Já o incesto polimorfo envolve relações assimétricas de poder, como entre professores e alunas ou médicos e pacientes, que, apesar de não configurarem o incesto tradicional, carregam em sua estrutura elementos simbólicos e afetivos semelhantes. No entanto, as autoras optam por centrar suas análises no incesto direto e no para-incesto, por serem os mais devastadores em termos de impacto familiar e psíquico.

Dialogando com essas autoras, Seffner e Felipe (2022) aprofundam a discussão sobre o abuso sexual infantil a partir de uma perspectiva crítica que abarca questões de gênero e sexualidade. Eles chamam atenção para o fato de que grande parte dos abusos ocorre dentro do núcleo familiar, cometidos por figuras que detêm autoridade e deveriam exercer a função de cuidado. Essa quebra de expectativa torna o trauma ainda mais intenso, pois rompe com o ideal de família como espaço de proteção e segurança. Para os autores, a erotização precoce da infância e a imposição de padrões de gênero contribuem para a manutenção de práticas abusivas e naturalizadas na cultura.

Um dos conceitos centrais apresentados por Seffner e Felipe (2022) é o de "pedofilização"¹⁷, que problematiza a erotização sistemática da infância pela mídia e pela cultura de consumo. Os autores demonstram como a indústria cultural — por meio da música, da publicidade, das novelas e até dos brinquedos — contribui para a sexualização dos corpos infantis, especialmente femininos. Essa lógica

¹⁷ Tal conceito sinaliza as práticas contraditórias na nossa sociedade, que ao mesmo tempo em que cria lei e políticas de proteção em favor de crianças e adolescentes, promove uma erotização dos corpos infanti-jucvenis em diversos contextos, em especial nos contextos midiáticos (Seffner e Felipe, 2022, p.120).

contraditória, que por um lado promove políticas públicas de proteção e, por outro, estimula o desejo adulto sobre o corpo infantil, é um dos pontos críticos de sua análise. O Brasil, inclusive, ocupa lugar de destaque no mercado de pornografia infantil, fenômeno potencializado pelas novas tecnologias digitais.

A erotização da infância, segundo os autores, também se manifesta no campo musical, onde letras de cunho sexual e imagens hipersexualizadas são amplamente consumidas, reforçando uma lógica patriarcal e violenta. Essa prática atravessa diferentes classes sociais e estilos musicais, contribuindo para a banalização da violência e para a formação de subjetividades marcadas pela naturalização do desejo adulto sobre o corpo da criança. A crítica que os autores fazem desloca o foco do indivíduo abusador para o contexto sociocultural que permite e perpetua tais práticas.

Além disso, Seffner e Felipe (2022) criticam a forma como a sociedade lida com os abusadores, frequentemente transformando-os em figuras monstruosas isoladas, como estratégia de negar as raízes sociais e estruturais do problema. Essa visão individualizante é alimentada por um "pânico moral" que, embora justificado em parte pela gravidade dos crimes, oculta as estruturas sociais que favorecem a manutenção do abuso sexual infantil. A responsabilização deve, portanto, incluir não apenas os indivíduos, mas também as instituições e a cultura que sustentam essas violências.

Complementando essas análises, Da Silva (2022) e De Souza Lima e Deslandes (2011) trazem importantes contribuições sobre a resposta institucional ao abuso sexual infantil, especialmente em relação à notificação compulsória. Ambas destacam a necessidade de uma rede articulada de proteção, com profissionais capacitados e protocolos claros para identificar e encaminhar casos de violência. Apesar de a legislação brasileira, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), prever a obrigatoriedade da notificação, a realidade mostra altos índices de subnotificação, muitas vezes por medo de represálias, falta de preparo técnico e desconfiança nas instituições.

A notificação compulsória, embora prevista no artigo 13 do ECA e regulamentada pela Portaria nº 1968/2001 do Ministério da Saúde, enfrenta dificuldades em sua efetivação. Profissionais da saúde e educação, que estão na linha de frente do contato com crianças e adolescentes, nem sempre estão preparados para reconhecer os sinais de abuso ou não se sentem seguros para

fazer a denúncia. Isso compromete a capacidade do Estado de responder adequadamente aos casos, e limita o alcance das políticas públicas de enfrentamento.

Entendemos que a violência produzida no âmbito familiar não é produto endógeno, mas um reflexo das relações de poder que estruturam a sociedade como um todo. Isso porque a família não é um grupo isolado; ela reproduz ao mesmo tempo em que é produto de relações sociais mais amplas. Portanto, para a compreensão da violência em família é importante que se desconstrua as representações sociais acerca da família como um espaço de proteção e se reconheça a sua dimensão contraditória que se manifesta na existência de conflitos e tensões. A família pode se constituir tanto em um espaço de experiências positivas como também frustrantes, em um espaço de desenvolvimento para si e para seus membros, como em um espaço de limitações e sofrimentos. Além disso, o fenômeno da violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes pode ocorrer em qualquer família ou classe social porque tem a ver com uma normatividade social que sustenta a assimetria nas relações de poder entre homens e mulheres, crianças e adultos, jovens e velhos, na base das relações sociais (Da Silva, 2022, p.247).

De Souza Lima e Deslandes (2011) ressaltam que a violência sexual infantil, especialmente quando praticada no interior da família, não deve ser compreendida como um desvio individual, mas como um fenômeno social estruturado por relações de poder desiguais, muitas vezes naturalizadas. A família, longe de ser um espaço homogêneo de afeto, pode ser também um local de dominação, silenciamento e reprodução de violências. Por isso, torna-se fundamental desconstruir a ideia idealizada da família como um espaço naturalmente protetor e reconhecer sua dimensão contraditória.

A precariedade das redes de proteção, aliada à ausência de responsabilização efetiva dos agressores, alimenta a perpetuação do ciclo de violência. No Brasil, a maioria dos casos de abuso ocorre dentro do lar, sendo cometidos por parentes próximos, o que torna a denúncia ainda mais difícil. O medo de romper laços familiares, a dependência econômica e o descrédito institucional impedem que muitas vítimas tenham acesso a uma proteção adequada. Essa realidade demonstra a urgência de políticas públicas estruturadas, integradas e contínuas (Da Silva, 2022).

Em comparação internacional, De Souza Lima e Deslandes (2011) analisam o modelo norte-americano, que apresenta maior clareza nos fluxos de notificação e articulação entre serviços de proteção e justiça. Nos Estados Unidos, os estados possuem legislações próprias, mecanismos de proteção ao denunciante e processos mais céleres de responsabilização. No Brasil, por outro lado, os fluxos

são frágeis, a confidencialidade nem sempre é garantida e muitos casos terminam sem qualquer desdobramento legal. Isso gera desconfiança na eficácia das instituições e reduz o engajamento dos profissionais na tarefa de denunciar.

A notificação compulsória, portanto, conforme De Souza Lima e Deslandes (2011), deve ser compreendida como um instrumento essencial não apenas para interromper a violência, mas também para formular políticas públicas eficazes. O registro dos casos permite que o Estado compreenda a dimensão do problema e direcione recursos e estratégias de enfrentamento adequadas. No entanto, como afirmam as autoras, isso só será possível se houver investimento na formação dos profissionais, fortalecimento da rede intersetorial e garantia de proteção às vítimas e denunciantes.

Por fim, a análise conjunta das obras de Azevedo e Guerra (2015), Seffner e Felipe (2022), Da Silva (2022) e De Souza Lima e Deslandes (2011) revela que o enfrentamento do abuso sexual infantil exige uma abordagem crítica, sistêmica e intersetorial. Não basta punir o agressor: é necessário transformar as estruturas sociais que naturalizam o poder adulto sobre o corpo infantil, desconstruir os mitos sobre a família como espaço naturalmente seguro e garantir que as políticas públicas sejam efetivas, articuladas e humanizadas. A luta contra o incesto e a violência sexual infantil é, portanto, também uma luta por justiça social e por uma cultura de direitos.

Encerrar a discussão sobre o abuso sexual cometido por figuras cuidadoras é reconhecer que essa forma de violência carrega uma das mais profundas quebras de confiança e proteção esperadas no ciclo de vida infantil. Quando o cuidador se torna abusador, não se trata apenas de uma transgressão individual, mas da expressão de um padrão social sustentado por relações desiguais de poder, naturalização da autoridade adulta e idealizações perigosas sobre a estrutura familiar. Como demonstrado pelos autores analisados, esse fenômeno não pode ser compreendido fora do contexto histórico, social e cultural que o sustenta. É preciso romper com a lógica do silêncio, com a culpabilização das vítimas e com a omissão institucional.

A denúncia, a responsabilização e, sobretudo, a prevenção dependem de redes articuladas, políticas públicas eficazes e de uma postura ética que afirme o compromisso radical com a proteção da infância e a construção de uma sociedade que reconheça as crianças como sujeitos de direitos e dignidade inegociável.

3.1.1 Abuso sexual infantil no ciberespaço

Com a ascensão da era digital, surgiram novas formas de socialização, entretenimento e aprendizagem para crianças e adolescentes. No entanto, essas transformações também trouxeram desafios inéditos, entre eles a ampliação das possibilidades de violência sexual. O ciberespaço, por sua natureza expansiva, anônima e transnacional, tornou-se um território fértil para práticas abusivas, muitas vezes invisibilizadas e de difícil controle. Nesse sentido, os crimes de abuso sexual infantil migraram do espaço doméstico para a virtualidade, ganhando novas dinâmicas e exigindo abordagens inovadoras de enfrentamento.

No Brasil, o número de denúncias de imagens de abuso e exploração sexual infantil na internet atingiu um recorde em 2023, com mais de 71 mil queixas registradas pela ONG SaferNet, representando um aumento de 77% em relação ao ano anterior. Esse crescimento está associado à proliferação de conteúdos gerados por inteligência artificial e à venda de imagens autogeradas por adolescentes, além da redução das equipes de moderação em plataformas digitais (Almeida, 2024). Esse crescimento alarmante está associado à produção de imagens com o uso de inteligência artificial e à circulação de conteúdos autogerados por adolescentes. Santiago e Ribeiro (2023) alertam que essa nova realidade impõe dilemas éticos e jurídicos, pois desafia os limites entre o consentimento e a exploração, especialmente em um contexto em que os jovens produzem e compartilham conteúdos sem consciência plena das consequências.

Casos recentes evidenciam a gravidade do problema. Em agosto de 2024, um sacerdote brasileiro foi preso na Amazônia sob suspeita de abuso de menores, produção e divulgação de pornografia infantil, e forçar uma jovem a abortar. Na residência do acusado, foram encontrados 260 vídeos pornográficos e considerável valor em dinheiro, indicando a possível comercialização desse material (González, 2024).

O governo brasileiro tem adotado medidas para enfrentar essa problemática. Em janeiro de 2024, foi sancionada a Lei 14.811, que institui a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente. Além disso, projetos de lei em tramitação no Congresso visam responsabilizar plataformas digitais pela disseminação de conteúdos ilícitos e regular o uso de inteligência artificial, classificando sistemas de alto risco que

facilitem a produção de material de abuso sexual infantil (Governo Federal, 2024).

De acordo com Santiago e Ribeiro (2023), o abuso sexual infantil no ambiente digital deve ser compreendido como um fenômeno social multifacetado, alimentado por dinâmicas de poder, desigualdades de gênero e omissões institucionais. Para os autores, a internet não cria a violência, mas potencializa práticas já presentes na cultura patriarcal e adultocêntrica. Essa afirmação dialoga diretamente com Seffner e Felipe (2022), que ressaltam como a erotização da infância, promovida pela mídia e pelo consumo, cria uma ambiência permissiva à pedofilização, tornando os corpos infantis objetos de desejo e mercadoria.

No entendimento de Azevedo e Guerra (2015), o abuso sexual infantil deve ser analisado também a partir das estruturas familiares, onde frequentemente o agressor ocupa o papel de cuidador. Quando esse padrão é transposto para o ambiente digital, como argumentam Santiago e Ribeiro (2023), observa-se a manutenção das mesmas relações assimétricas de poder, ainda que mediadas por telas. Os abusadores utilizam a falsa intimidade e a confiança construída em ambientes virtuais para manipular e coagir suas vítimas, imitando os padrões do incesto e do para-incesto discutidos por Azevedo e Guerra.

Um dos principais desafios apontados por Santiago e Ribeiro (2023) é a dificuldade de responsabilização dos agressores, que muitas vezes operam sob o anonimato e utilizam criptografia para escapar da identificação. Essa barreira tecnológica é semelhante àquela discutida por Da Costa Oliveira e Oliveira (2024), que denunciam a falta de preparo técnico das autoridades para lidar com crimes digitais. As autoras enfatizam a importância da criação de equipes especializadas e da ampliação da cooperação internacional para investigar e remover conteúdos ilícitos da rede.

A complexidade do enfrentamento é ainda maior quando se trata de crianças pequenas, que, em muitos casos, não conseguem verbalizar a violência sofrida ou não compreendem que foram vitimizadas. Santiago e Ribeiro (2023) chamam atenção para a urgência de políticas de alfabetização digital desde os primeiros anos escolares, o que também é defendido por Da Silva (2022), ao abordar a necessidade de formação continuada para profissionais da rede de proteção. Ambos os autores convergem na ideia de que o combate ao abuso deve passar pela educação crítica e emancipatória.

Além do Estado, os pais ou responsáveis são essenciais para diminuir a ação que os aliciadores possuem no menor. Estes devem educar e ensinar os mais jovens sobre os cuidados que estes devem ter com estranhos, principalmente na internet. Nunca dar o nome ou outros dados pessoais, nunca mandar fotos de si, vestidos ou desnudos, nunca falar da sua vida pessoal; sendo estas apenas algumas das coisas a serem ensinadas aos jovens por seus responsáveis (Santiago e Ribeiro, 2023, p. 215).

Outro aspecto preocupante destacado por Santiago e Ribeiro (2023) é o uso crescente de aplicativos de mensagens, como *Telegram* e *WhatsApp*, para a disseminação de pornografia infantil¹⁸. Os grupos nesses aplicativos chegam a reunir milhares de usuários, dificultando o monitoramento e a atuação das autoridades. Essa realidade remete às críticas feitas por De Souza Lima e Deslandes (2011), ao apontarem a fragilidade dos mecanismos de notificação e responsabilização no Brasil, o que, no ambiente digital, torna-se ainda mais grave.

As plataformas digitais, por sua vez, têm se mostrado lentas e, muitas vezes, negligentes no combate ao conteúdo de abuso sexual. Santiago e Ribeiro (2023) denunciam a falta de investimento em equipes de moderação e a priorização de lucros em detrimento da segurança dos usuários. Para eles, a responsabilização das empresas deve ser um eixo central das políticas públicas, o que já vem sendo debatido no Congresso Nacional através de projetos de lei que buscam regulamentar o uso da inteligência artificial e responsabilizar as plataformas por conteúdos ilícitos.

A naturalização do erotismo infantil nas redes sociais e em conteúdos midiáticos é um fator agravante. Seffner e Felipe (2022) abordam essa questão por meio do conceito de pedofilização, que também é retomado por Santiago e Ribeiro (2023) ao denunciarem como os algoritmos reforçam padrões estéticos hipersexualizados, especialmente de meninas. A presença de filtros, poses, músicas e danças sexualizadas, amplamente consumidas e reproduzidas por crianças, tornam-se ferramentas de exploração e captura do desejo adulto.

A legislação brasileira, embora avançada em alguns pontos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a recente Lei 14.811/2024, ainda carece de efetividade. Santiago e Ribeiro (2023) alertam que não basta ter leis — é preciso garantir sua aplicabilidade, com investimentos em tecnologia, capacitação e articulação intersetorial. Essa crítica é compartilhada por Da Silva (2022), ao refletir

¹⁸Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-02/denuncias-de-imagens-sobre-abuso-sexual-infantil-aumentam-78-no-telegram> <Acesso em: 22 mai.2025>.

sobre a subnotificação como um dos principais entraves ao combate da violência sexual.

Santiago e Ribeiro (2023) também destaca a importância da escuta qualificada, especialmente em casos em que a violência ocorre no ciberespaço. Crianças e adolescentes, por medo ou vergonha, muitas vezes não revelam a violência sofrida, o que exige dos profissionais sensibilidade e preparo. Eles reforçam que essa escuta deve ser pautada na ética, na empatia e no compromisso com os direitos da infância, o que também é defendido por Azevedo e Guerra (2015) ao discutirem os impactos psicológicos profundos nas vítimas.

Nesse contexto, a atuação da família é crucial. Santiago e Ribeiro (2023) afirmam que os pais e responsáveis precisam estar atentos à vida digital dos filhos, estabelecer vínculos de confiança e conversar sobre os riscos da internet. No entanto, reconhecem que muitos adultos também carecem de letramento digital, o que demanda campanhas educativas massivas e permanentes. Da Costa Oliveira e Oliveira (2024) reforçam essa perspectiva, ao defenderem a inclusão da educação digital no currículo escolar desde a infância.

Santiago e Ribeiro (2023) também pontuam que o combate ao abuso sexual online exige uma mudança cultural. É preciso romper com o silêncio, com os tabus que cercam a sexualidade infantil e com a ideia equivocada de que a internet é um território neutro. A cultura patriarcal, como destacam os autores, continua presente nas dinâmicas virtuais, perpetuando a desigualdade de gênero e a vulnerabilização de meninas.

Outro ponto sensível é a produção de pornografia infantil por meio de inteligência artificial. Santiago e Ribeiro (2023) alertam que, mesmo sem a participação física de uma criança, essas imagens simuladas causam danos e perpetuam o imaginário pedófilo. O uso dessas tecnologias, segundo os autores, precisa ser urgentemente regulamentado, pois desafia os limites da legalidade e da responsabilização penal.

É importante considerar, como afirmam Seffner e Felipe (2022), que o enfrentamento ao abuso sexual infantil digital deve ultrapassar o discurso moralista e punitivista. Não se trata apenas de punir indivíduos, mas de compreender as estruturas que sustentam a erotização precoce e o desejo adulto sobre o corpo infantil. Essa reflexão é também compartilhada por Santiago e Ribeiro (2023), que defendem um enfrentamento coletivo e estruturado.

O abuso sexual infantil no ambiente digital é um desafio complexo, dificultando a identificação de riscos e a responsabilização de agressores anônimos, e muitas vítimas não denunciam por medo ou falta de orientação. A proteção das crianças nesse cenário exige uma abordagem multissetorial, conforme Da Costa Oliveira e Oliveira (2024), que inclui políticas públicas específicas, educação digital, e a atuação coordenada de famílias, escolas, autoridades e plataformas tecnológicas. É fundamental o fortalecimento do aparato jurídico, a implementação de tecnologias de monitoramento, e o engajamento de governos, empresas de tecnologia e organizações da sociedade civil. Além disso, os pais e responsáveis devem ser orientados sobre o acompanhamento da vida digital dos filhos, e a conscientização sobre o uso seguro da internet precisa ser integrada aos currículos escolares, reconhecendo a criança como protagonista de sua própria proteção.

Nesse sentido, a intersetorialidade é fundamental. As escolas, os serviços de saúde, os conselhos tutelares, as delegacias especializadas e os centros de referência devem atuar de forma articulada, trocando informações e construindo protocolos de atendimento específicos para os casos de violência no ciberespaço. A ausência de fluxos claros e a fragmentação institucional ainda são barreiras importantes, conforme apontado por De Souza Lima e Deslandes (2011).

Santiago e Ribeiro (2023) reforçam que a violência sexual digital contra crianças é uma violação de direitos humanos que compromete o desenvolvimento integral. A construção de políticas públicas deve estar ancorada na doutrina da proteção integral e nos princípios do melhor interesse da criança. Isso implica garantir não apenas a punição dos culpados, mas também a reparação, o cuidado e o acompanhamento das vítimas.

O enfrentamento eficaz do abuso sexual infantil no ambiente digital também requer o envolvimento das próprias crianças e adolescentes. Santiago e Ribeiro (2023) defendem a participação infantojuvenil na construção de soluções, respeitando sua autonomia e escutando suas demandas. A criança, nesse contexto, não deve ser vista apenas como objeto de proteção, mas como sujeito ativo na formulação de estratégias de prevenção e defesa.

Por fim, as análises aqui abordadas concluem que, embora o ciberespaço tenha ampliado os riscos de violência sexual contra crianças, ele também oferece oportunidades para a mobilização social, a educação e a transformação. A internet pode ser, ao mesmo tempo, território de risco e de resistência. O que fará a diferença

é o modo como a sociedade se organiza para defender seus sujeitos mais vulneráveis e garantir que seus direitos sejam respeitados em qualquer ambiente — físico ou digital.

3.2 Linha do tempo da Política de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil

A construção histórica das políticas públicas de enfrentamento ao abuso sexual infantil no Brasil revela um percurso marcado por mobilizações sociais, avanços legislativos e o fortalecimento institucional de redes de proteção à infância e adolescência. Ao longo das últimas décadas, a sociedade brasileira passou a reconhecer a gravidade e complexidade da violência sexual contra crianças e adolescentes, o que impulsionou a criação de marcos normativos e de estratégias intersetoriais voltadas à prevenção, à responsabilização e ao atendimento das vítimas.

Apresentamos uma linha do tempo que tem como objetivo apresentar os principais marcos dessa trajetória, evidenciando os momentos mais relevantes em nível nacional e local, que influenciaram o contexto do município de Fortaleza. A análise cronológica permite compreender como a pauta foi sendo incorporada nas agendas políticas e institucionais, destacando as transformações sociais e jurídicas que consolidaram o enfrentamento à violência sexual infantojuvenil como uma política pública de prioridade absoluta, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com base nas informações do e-book *Monitoramento da Política de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (2024)*, a linha do tempo do enfrentamento à violência sexual infantojuvenil no Brasil evidencia uma trajetória de avanços normativos, institucionais e políticos, marcada por mobilizações da sociedade civil e pelo fortalecimento progressivo do Sistema de Garantia de Direitos.

Quadro 1 – Linha do Tempo do Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (continua)

ANO	EVENTO
1991	<p>Foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA pela Lei nº 8.242/91, 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);</p> <p>O Ceará criou o Fórum Permanente de Combate e Prevenção à Prostituição Infanto Juvenil;</p>
1993	<p>O Congresso Nacional criou a CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar a responsabilidade pela exploração sexual e prostituição infantil que gerou um dossiê denunciando o turismo sexual e constatando a existência de uma rede de prostituição no Estado;</p> <p>Aprovação da Lei 12.242/93 que obriga os hospitais a instalarem Comissão de Atendimento e Prevenção aos Maus Tratos de Crianças e Adolescentes;</p> <p>Criação da DCECA – Delegacia de Combate à Exploração da Criança e do Adolescente;</p> <p>Criação da FUNCI (Fundação da Criança e da Família Cidadã) em Fortaleza, através da Lei Municipal nº 7.488, com a missão de promover e executar políticas públicas de defesa e proteção integral de crianças e adolescentes.</p>
1996	<p>Aconteceu o I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual em Estocolmo, na Suécia;</p>
1997	<p>É criado o Sistema Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e o primeiro Disque Denúncia Nacional</p>
1998	<p>Criação da 12ª Vara Especializada em Crimes contra Crianças e Adolescentes;</p>
2000	<p>Foi instituído o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes;</p> <p>Lançamento do Programa Sentinela para oferecer apoio psicossocial, educacional e jurídico a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual;</p> <p>Foi instituído o “18 de Maio” pelo Congresso Nacional com a Lei 9.970;</p>
2001	<p>Criação do Fórum Cearense de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes – FCEVSCA, uma rede mista composta por instituições da sociedade civil, governos municipais e estadual, setores empresariais e agências de cooperação internacional. Essa instância atuou até 2012;</p> <p>O Fórum Cearense de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes realizou o Plano Estadual de Enfrentamento, o Ceará foi o primeiro estado brasileiro a cumprir a determinação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA;</p>
2002	<p>Foi instaurada pela Câmara Municipal de Fortaleza a CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito que concluiu que existia Turismo Sexual em Fortaleza;</p> <p>Foi instituída a Lei Estadual 13.230/2002 que dispõe sobre a criação das Comissões de Atendimento, Notificação e Prevenção à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes nas escolas públicas e privadas;</p>

Quadro 1 – Linha do Tempo do Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (continuação)

ANO	EVENTO
2003	<p>É instalada uma nova CPI, desta vez mista, para investigar os crimes de exploração sexual no Brasil;</p> <p>Foram realizadas as pesquisas sobre Abuso e Exploração Sexual no Ceará. Coordenadas pela Universidade Estadual do Ceará (LabVida/UECE), com o apoio do UNICEF e da Partners/USAID;</p>
2005	<p>Foi instaurada CPI pela Assembleia Legislativa do Ceará para investigar o fenômeno da exploração sexual e casos emblemáticos;</p> <p>Lançamento de dois documentários: 'Rede Cearense de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes' e 'Casos emblemáticos de violência sexual no Ceará' e da 'Pesquisa sobre as condições dos Conselhos Tute lares e Serviços Sentinelas no Ceará';</p> <p>As Secretarias Municipais de Educação e Assistência Social iniciaram o processo de articulação para criação do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes;</p>
2006	<p>O COMDICA aprovou o Plano Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, mas não foi homologado pela então Prefeita Luizianne Lins e tampouco, chegou a ser utilizado para projetar políticas municipais de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes;</p> <p>Fórum Cearense de Enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes realizou o monitoramento do Plano Estadual. O Ceará cumpriu apenas 34% das ações previstas inicialmente; 2006 – Foi instituído o Disque 100;</p> <p>Fortaleza foi contemplada com o Programa de Ações Integradas e Referenciais de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes – PAIR;</p> <p>O Programa Sentinela passa a se chamar Rede Aquarela;</p>
2007	<p>Ampliação do PAIR para as cidades de Aracati, Caucaia e Sobral em parceria com a UECE/LabVida e UFC/ NUCEPEC;</p>
2008	<p>Lançamento da Pesquisa Os Sete Sentimentos Capitais;</p>
2009	<p>Foi implementado o Sistema Único de Assistência Social;</p>
2012	<p>A Câmara Municipal de Fortaleza instaura CPI sobre a Exploração Sexual contra crianças e adolescentes, identificando 74 pontos de exploração na capital cearense;</p> <p>O Fórum Cearense de Enfrentamento encerra sua atuação porque tanto o poder público municipal quanto o estadual, não legitimavam o FEVSCA como instância de monitoramento de políticas públicas, e tampouco consideravam o Plano Estadual de Enfrentamento como uma diretriz a ser seguida na formulação de políticas públicas;</p> <p>É criada a Comissão de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes dentro da estrutura do Fórum DCA;</p>
2013	<p>Foi criado o Comitê da Agenda de Convergência sobre a Copa do Mundo; te;</p> <p>Chegada do PAIR em São Gonçalo do Amarante;</p>

Quadro 1 – Linha do Tempo do Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (conclusão)

ANO	EVENTO
2014	A Comissão de Enfrentamento do Fórum DCA realizou o primeiro Monitoramento da Política de Atendimento às Vítimas de Violência Sexual;
2016	Curso “Violência Sexual: da compreensão do fenômeno ao controle social das políticas públicas”. Promovido pelo NUCEPEC - Núcleo Cearense de Estudos e Pesquisas sobre a criança em parceria com a Comissão de Enfrentamento à Violência Sexual do Fórum DCA; 2017 - A Comissão de Enfrentamento realizou o segundo Monitoramento da Política de Atendimento às Vítimas de Violência Sexual;
2019	Realização de curso “Enfrentamento e Prevenção à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes” promovido pela CEVSCA do Fórum DCA de julho a dezembro;
2021	A CEVSCA lançou a Coletânea de textos “Olhares sobre o Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”;
2022	A Comissão de Enfrentamento do Fórum DCA realizou uma formação com psicólogos/as que atuam no atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual; Inauguração do complexo estadual Casa da Criança e do Adolescente que reúne órgãos que atuam na proteção e no Sistema de Justiça em casos de violência contra crianças e adolescentes;
2023	A Comissão de Enfrentamento do Fórum DCA retomou a articulação do evento alusivo ao 18 de Maio com ato político cultural articulando instituições da sociedade civil e poder público municipal e estadual depois de 12 anos (após a extinção do FEVSCA), o evento aconteceu na Praça Verde do Centro Cultural Dragão do Mar com o apoio da Secretaria dos Direitos Humanos do Ceará; A CEVSCA visitou os quatro Núcleos da Rede Aquarela para conhecimento e reconhecimento da atuação do serviço; O CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente iniciou em setembro de 2023 o processo de revisão dos três Planos Estaduais de Direitos de Criança e Adolescente – Projeto PEDECA; A Comissão de Enfrentamento do Fórum DCA aprovou em dezembro o Projeto Juventudes pelo Enfrentamento à Violência sexual para ser realizado em 2024;
2024	Realização do Curso Juventudes pelo Enfrentamento à Violência Sexual de crianças e adolescentes e realização da pesquisa de monitoramento dos órgãos de proteção e atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual; 2024 – A CEVSCA do Fórum DCA fez a articulação do evento alusivo ao 18 de Maio com ato político cultural articulando instituições da sociedade civil e poder público municipal e estadual, o evento aconteceu na Praça José de Alencar com o apoio da Secretaria dos Direitos Humanos do Ceará; 2024 – Participação no Minicurso intitulado: “É preciso saber, para proteger - Diálogos sobre violência sexual contra crianças e adolescentes” da XXIX Semana Universitária do curso de Serviço Social da UECE; 2024 – Publicação e lançamento do 3º Monitoramento da Política de Enfrentamento à Violência Sexual contra crianças e adolescentes;

Fonte: Fórum DCA Ceará (2024).

Conforme especificado no quadro acima, a primeira grande mobilização nacional se deu em 1993, com a realização da I Marcha Nacional contra o Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, organizada pela sociedade civil, nesse mesmo a FUNCI (Fundação da Criança e da Família Cidadã) foi criada, através da Lei Municipal nº 7.488. Em 1997, foi criado o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Yves de Roussan, na Bahia, como marco do modelo de centros de defesa de direitos. No mesmo ano, o escândalo da exploração sexual de crianças em Altamira (PA) e no Pará impulsionou ações de visibilidade e denúncia.

O ano de 2000 marca um ponto de inflexão com a criação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, elaborado após o I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, em Estocolmo (1996). Nesse período, também foi instituído o *Disque 100*, canal nacional de denúncias de violações de direitos.

Em 2003, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República incorporou a temática da violência sexual infantojuvenil em sua agenda, institucionalizando políticas específicas. O ano de 2008 trouxe a consolidação do Plano Nacional de Enfrentamento em uma nova versão, com eixos estratégicos mais definidos: prevenção, atendimento, responsabilização, comunicação e mobilização.

Nos anos seguintes, ocorreram importantes avanços legislativos: em 2014, a Lei nº 13.010, conhecida como *Lei Menino Bernardo*, proibiu castigos físicos e tratamentos cruéis. Em 2017, a Lei nº 13.431 criou o sistema de escuta especializada e depoimento especial. Já em 2022, duas novas leis reforçaram o enfrentamento à violência doméstica e à violência letal contra crianças: a Lei nº 14.344 (*Lei Henry Borel*) e a Lei nº 14.432, com foco na responsabilização.

Em Fortaleza, destaca-se a criação da Rede Aquarela, formalizada pela Lei Municipal nº 11.071/2020, como um marco no atendimento intersetorial e especializado às vítimas de violência sexual. Além disso, a Casa da Criança e do Adolescente, inaugurada em 2022, reúne diversos órgãos em um mesmo espaço, contribuindo para o fortalecimento da rede de proteção. A Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI) é a responsável pela articulação e funcionamento da rede em nível municipal.

Essa linha do tempo mostra que, embora avanços importantes tenham sido conquistados, o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes exige vigilância constante, fortalecimento da rede de proteção,

financiamento adequado e enfrentamento às resistências culturais e institucionais que ainda limitam a efetividade das políticas públicas.

3.3 A Política de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil na Esfera do Município de Fortaleza/CE: a Rede Aquarela

Este segmento dedica-se à análise das políticas de enfrentamento ao abuso sexual infantil no âmbito do município de Fortaleza, estado do Ceará. Diante da gravidade e complexidade dessa problemática, torna-se fundamental compreender o desenvolvimento e a implementação de políticas eficazes, capazes de assegurar a proteção integral e a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Os primeiros movimentos voltados à defesa dos direitos da criança e do adolescente em Fortaleza remontam a várias décadas, mas ganharam maior destaque e organização a partir da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. Antes desse marco legal, iniciativas isoladas e ações promovidas por organizações da sociedade civil já buscavam atuar em prol da infância, embora enfrentassem desafios como a ausência de políticas públicas específicas e a invisibilidade das demandas infantojuvenis nas agendas institucionais.

Conforme o portal da Câmara Municipal de Fortaleza ¹⁹, com a implementação do ECA, houve um impulso significativo para a criação de programas, serviços e instituições voltadas para a proteção e promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes em Fortaleza. Surgiram ONGs, associações, conselhos tutelares e outras instâncias de defesa, além do fortalecimento de parcerias entre governo e sociedade civil para enfrentar questões como abuso, exploração, negligência e outras formas de violência contra crianças e adolescentes na cidade. Esses movimentos foram fundamentais para estabelecer uma cultura de proteção e garantia dos direitos da infância e adolescência em Fortaleza.

Nesse contexto, destacam-se iniciativas como a Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI) e a Rede Aquarela que desempenham papéis fundamentais na prevenção, no combate e na assistência às vítimas de abuso sexual infantojuvenil na região. A análise da Política Pública de Enfrentamento ao

19 Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2022/05/18/fortaleza-amplia-aco-es-de-combate-a-exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes/> <Acesso em: 18 fev.2024>.

Abuso Sexual Infantil no âmbito da FUNCI e suas respectivas abordagens constitui um ponto central desta pesquisa, visando compreender os desafios enfrentados, os progressos realizados e as lacunas a serem preenchidas no enfrentamento dessa grave violação dos direitos humanos em Fortaleza.

A Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI), foi instituída pela Lei Municipal nº 7.488, de 30 de dezembro de 1993. Tem como missão promover e executar políticas públicas de defesa e proteção integral de crianças e adolescentes, preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Especificamente, a Lei Complementar nº 180, de 19 de dezembro de 2014, dispõe sobre a sua competência, estrutura e organização. Suas atividades desenvolvem-se por meio dos programas Adolescentes Cidadão, Ponte de Encontro, Rede Aquarela e Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF) em todo o Município de Fortaleza (Fortaleza, 2014).

Conforme a Lei Complementar nº 180/2014, a FUNCI, vinculada à Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA) de Fortaleza, é uma fundação pública de direito público, com autonomia administrativa e financeira. Tem como finalidade executar políticas públicas de proteção e defesa dos direitos da criança, do adolescente e da família (Fortaleza, 2014).

Sua atuação inclui a promoção de direitos, a execução de políticas de prevenção e enfrentamento às violações desses direitos, o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, a coordenação de ações de promoção de direitos, o atendimento a crianças e adolescentes com direitos violados, a articulação com entidades governamentais e não governamentais, a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e outras atividades necessárias ao cumprimento de suas finalidades e atribuições (Fortaleza, 2014).

Os programas da FUNCI trabalham com a identificação dos potenciais criativos e o estímulo à participação política e social de crianças e adolescentes, garantindo proteção aos meninos e meninas com direitos violados. Os oito Conselhos Tutelares, órgãos permanentes, autônomos e não jurisdicionais, são ligados administrativamente à Fundação.

No município de Fortaleza, através da Lei Ordinária nº 11.071, de 29 de dezembro de 2020, é estabelecido o Programa Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, denominado Rede Aquarela,

vinculado à Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI). A Rede Aquarela tem a responsabilidade de coordenar e executar ações de prevenção, mobilização e atendimento especializado às vítimas e suas famílias, em colaboração com as instituições que compõem os eixos de promoção, defesa e controle social do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. A política estabelecida visa garantir, com prioridade absoluta, o atendimento, resgate e proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes vítimas de violência sexual, em conformidade com a Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (Fortaleza, 2020).

O Programa Rede Aquarela, integrado por equipes e equipamentos de atendimento, acolhimento, proteção e prevenção, segue os eixos estratégicos do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Sua estrutura inclui análise da situação, mobilização e articulação, defesa e responsabilização, atendimento, prevenção e protagonismo infantojuvenil. Seus objetivos específicos abrangem: qualificar o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente; apoiar a integração de programas e serviços para fortalecer a rede de enfrentamento à violência sexual; encaminhar vítimas e familiares à Delegacia de Combate à Exploração da Criança e do Adolescente e à Vara Especializada; promover campanhas educativas; oferecer apoio psicossocial e jurídico; realizar ações de prevenção nas comunidades; e fortalecer as redes locais de enfrentamento à violência sexual (Fortaleza, 2020).

A Resolução nº 243/2021 estabelece a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas no âmbito do Ministério Público. Tendo como objetivo garantir direitos fundamentais às vítimas de infrações penais, atos infracionais, desastres naturais, calamidades públicas e graves violações de direitos humanos. Para isso, asseguramos acesso à informação, participação no processo, segurança, apoio psicológico e reparação dos danos sofridos.

A Resolução nº 243/2021 determina que todas as unidades do Ministério Público devem criar, progressivamente, Núcleos ou Centros de Apoio às Vítimas, garantindo um atendimento individualizado, não discriminatório e sigiloso. Além disso, consideramos vítimas não apenas aquelas que sofrem diretamente o dano, mas também seus familiares e dependentes, grupos sociais atingidos coletivamente

e vítimas de especial vulnerabilidade. Dessa forma, garantir que as vítimas sejam informadas sobre seus direitos e processos, recebam atendimento especializado e tenham participação efetiva nas investigações e ações judiciais. Também cabe aos núcleos pleitear a reparação dos danos materiais e morais e promover a justiça restaurativa, estimulando a mediação e a resolução extrajudicial de conflitos.

Em 2020, o NUAVV contabilizou 356 atendimentos, sendo 130 realizados em 2019 e 226 até novembro de 2020, beneficiando aproximadamente três mil pessoas, entre vítimas diretas e indiretas. Além disso, o núcleo estendeu suas atividades a municípios do interior, como Ocara, Madalena, Uruburetama, Cruz, Itapipoca e Sobral, participando de ações de sensibilização com vítimas de crimes contra a dignidade sexual.

Dessa forma, destaca-se no Ceará o Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência (NUAVV) do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE). Trata-se de uma iniciativa fundamental na assistência a indivíduos afetados por diversos tipos de violência em nosso estado. Desde sua criação, por meio do Ato Normativo nº 024/2019, o NUAVV tem se dedicado a oferecer suporte integral às vítimas, abrangendo assistência jurídica, psicológica e social.

Recentemente, em fevereiro de 2025, o NUAVV transferiu suas atividades para uma nova sede no bairro José Bonifácio, em Fortaleza. A nova localização visa aprimorar o atendimento às vítimas, oferecendo um espaço mais acessível e adequado às necessidades dos assistidos. O procurador-geral de Justiça, Haley Carvalho, juntamente com a subprocuradora-geral de Justiça de Governança, Daniele Fontenele, e o secretário de Administração, Edson Donato, visitaram as novas instalações, sendo recebidos pela coordenadora do NUAVV, procuradora de Justiça Joseana França.

O NUAVV está localizado na Rua Maria Alice Ferraz, 120, bairro Luciano Cavalcante, em Fortaleza. Para contato, estão disponíveis os telefones (85) 3218-7630 e (85) 98563-4067, além do e-mail nuavv@mpce.mp.br.

A atuação do NUAVV reforça o compromisso do MPCE em garantir proteção e suporte às vítimas de violência, contribuindo para a promoção da justiça e da dignidade humana em nossa sociedade.

de 2023, foram registrados 110 casos de violência sexual contra crianças e adolescentes no município, sendo 89 meninas e 21 meninos. Os tipos de violação mais recorrentes foram abuso sexual por membros da família (35 casos), seguido por estupro de vulnerável (23 casos) e abuso sexual por membros do círculo de relações sociais (23 casos). Em 2024, até o mês de junho, já haviam sido contabilizados 81 novos casos, sendo 67 envolvendo meninas e 14 envolvendo meninos. O abuso sexual por pessoas da família continua sendo o tipo de violação mais recorrente, com 23 notificações, seguido por estupro de vulnerável, com 22 registros.

Os resultados apontaram um aumento expressivo no número de atendimentos realizados pelo Núcleo da Rede Aquarela, com destaque para o atendimento psicossocial e a escuta especializada. Em 2023, foram registrados 789 novos casos, enquanto em 2024, até o mês de junho, já haviam sido contabilizados 295 novos casos. A equipe, composta por assistentes sociais e psicólogos/as, enfrentou desafios relacionados à sobrecarga de trabalho e à necessidade de maior capacitação para lidar com a complexidade dos casos, sobretudo no atendimento a vítimas adolescentes. Nesse contexto, a aplicação da Lei nº 13.431/2017, que estabelece diretrizes para a escuta especializada, foi considerada fundamental para evitar a revitimização e garantir um atendimento humanizado.

Entre as recomendações apresentadas pelo monitoramento, destacam-se a ampliação da equipe de atendimento, a realização de formações periódicas sobre Escuta Especializada em conformidade com a Lei nº 13.431/2017, e o fortalecimento da articulação intersetorial para garantir um fluxo contínuo de atendimento às vítimas. Além disso, foi enfatizada a necessidade de ampliar a divulgação dos canais de denúncia e de garantir maior suporte psicológico aos profissionais que atuam na escuta de vítimas de violência sexual. Foi sugerida a implementação de uma política de "Cuidado ao Cuidador", a fim de evitar o adoecimento psicológico dos/as profissionais expostos/as diariamente às narrativas de violência.

Outro ponto relevante evidenciado pelo monitoramento foi a morosidade no julgamento dos casos de violência sexual, que gera sensação de impunidade e desestímulo à denúncia. Foi sugerido o incremento no quadro de profissionais da DCECA e a implementação de ações que reduzam o tempo entre a denúncia e a responsabilização do agressor. Os dados evidenciam que, em 2023, 68% dos casos denunciados ainda não haviam sido julgados, indicando a urgência de medidas para agilizar os processos.

O monitoramento também apontou a importância da prevenção da violência sexual por meio de atividades formativas em escolas públicas e privadas, direcionadas tanto a estudantes quanto a professores/as e demais funcionários/as. A iniciativa visa sensibilizar a comunidade escolar sobre os sinais de abuso sexual e os canais de denúncia disponíveis. No entanto, o relatório destacou a ausência de campanhas permanentes de conscientização, o que fragiliza a efetividade da política de prevenção.

Além disso, foi destacada a importância de um atendimento mais humanizado e empático durante a realização de perícias sexológicas, considerando as especificidades das vítimas de violência sexual e os possíveis impactos psicológicos desse procedimento. No Hospital Infantil Albert Sabin, por exemplo, foi evidenciada a necessidade de mais profissionais especializados para o atendimento psicológico imediato das vítimas, sobretudo durante os plantões noturnos e finais de semana.

O monitoramento concluiu que, embora o Ceará tenha avançado no fortalecimento da rede de proteção, ainda há lacunas significativas a serem preenchidas, especialmente no que se refere à formação continuada dos profissionais, à integração dos serviços e à disponibilização de recursos financeiros adequados para garantir a sustentabilidade das ações. As recomendações finais incluem a implementação de um sistema unificado de monitoramento e avaliação, a ampliação do orçamento para ações preventivas e de atendimento especializado e a criação de um plano estadual de capacitação continuada para os profissionais da rede de proteção, com foco no atendimento humanizado e na prevenção da revitimização.

O Programa Rede Aquarela, desenvolvido no município de Fortaleza, constitui uma iniciativa estratégica de enfrentamento à violência sexual infantojuvenil. Vinculado à Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), o programa se destaca por sua abordagem integrada, articulando diferentes núcleos de proteção, responsabilização, prevenção e atendimento psicossocial. Entre os principais eixos estão: o eixo da Disseminação, voltado à prevenção; o eixo da Casa da Criança, onde ocorre a notificação e escuta especializada; o eixo do atendimento psicossocial, que realiza acolhimento às vítimas e seus responsáveis; e o eixo da 12ª Vara Criminal, que acompanha o processo judicial.

A institucionalização da Rede Aquarela como política pública ocorreu em 2020, com a promulgação da Lei Municipal nº 11.071/2020, garantindo sua permanência legal e possibilitando a ampliação do seu alcance. Antes disso, o

programa já existia há mais de uma década, ainda que sem um marco jurídico que assegurasse sua estabilidade. A formalização representou um avanço, pois conferiu legitimidade à ação integrada da rede e impossibilitou sua extinção arbitrária, mesmo com mudanças operacionais e redução de pessoal, como apontaram as entrevistadas.

O enfrentamento à violência sexual infantojuvenil pela Rede Aquarela é fundamentado no Sistema de Garantia de Direitos (SGD), proposto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). As profissionais entrevistadas reforçaram que Fortaleza é o único município do país com uma política pública específica voltada ao atendimento de vítimas de violência sexual, diferentemente de outros municípios, onde essa demanda é absorvida pelos CREAS. Isso destaca o pioneirismo e a relevância do modelo implementado na capital cearense.

A atuação do Serviço Social é central nesse processo. A escuta qualificada, a anamnese social e o acolhimento de familiares são tarefas atribuídas diretamente ao(à) assistente social. A Profissional Azul²⁰ relatou que o primeiro atendimento é realizado em conjunto com psicólogo e assessor jurídico, evitando a revitimização dos responsáveis e otimizando o processo de acolhimento. A atuação pedagógica do Serviço Social se evidencia no esforço de desconstruir valores patriarcais, crenças conservadoras e tabus que dificultam o enfrentamento da violência sexual.

Além da dimensão técnica, o trabalho do(a) assistente social na Rede Aquarela envolve uma constante articulação com outras políticas públicas. Como ressaltou a Profissional Verde em sua entrevista, que o serviço social é responsável por encaminhamentos, visitas domiciliares, contato com escolas, CAPS, CRAS, CREAS, conselhos tutelares e unidades básicas de saúde. Essa “costura” entre os serviços é essencial, sobretudo em casos que demandam atendimento multiprofissional e ações de proteção integral.

Contudo, tanto a Profissional Azul como a Profissional Verde denunciaram os limites impostos pela precarização do trabalho. Ambas são contratadas por empresas terceirizadas, o que compromete a estabilidade, os vínculos com as famílias e a continuidade do serviço. As profissionais relataram que enfrentam sobrecarga, alta

²⁰ Cabe destacar que, no trabalho de campo realizado entre os meses de maio e junho de 2025, no âmbito desta pesquisa avaliativa, foram entrevistadas cinco profissionais vinculadas à **Rede Aquarela** no município de Fortaleza, sendo duas assistentes sociais, duas psicólogas e uma coordenadora de equipe. As informações compartilhadas foram fundamentais para a compreensão da dinâmica, das demandas e dos desafios enfrentados pelo serviço. Por questões éticas e para assegurar o sigilo das participantes, seus nomes foram suprimidos, sendo identificadas neste trabalho por meio de pseudônimos associados às suas funções.

demanda e, por vezes, falta de recursos para deslocamento ou para atender plenamente às necessidades das vítimas e de suas famílias. Apesar disso, demonstram forte compromisso ético-político e envolvimento com a causa.

A situação relatada por essas profissionais não é isolada, mas revela uma face estrutural da lógica neoliberal que atravessa o Estado brasileiro contemporâneo. Como destaca Montañó (2002), o neoliberalismo promove o desmonte dos direitos sociais, a reconfiguração das políticas públicas sob a ótica do mercado e a reestruturação produtiva do setor público, marcada pela terceirização e flexibilização das relações de trabalho. Essa lógica, conforme o autor, converte os direitos em serviços precários, restritos e submetidos a interesses gerenciais e de custo-benefício, enfraquecendo os vínculos dos trabalhadores com as instituições e com os sujeitos atendidos. No campo da assistência e da proteção social, essa precarização se manifesta na rotatividade das equipes, na fragilidade dos vínculos institucionais e na sobrecarga imposta aos trabalhadores, especialmente às mulheres, que compõem majoritariamente essas funções. Assim, o que se observa é uma tentativa de manutenção da política pública com base em estruturas instáveis, o que compromete sua efetividade e o próprio princípio da proteção integral.

A estrutura da Rede Aquarela também enfrenta desafios relacionados à rede de saúde mental. A morosidade para conseguir atendimentos psiquiátricos nos CAPS, que podem demorar até oito meses, impacta diretamente o tratamento de crianças e adolescentes com ideação suicida ou comportamentos de automutilação. Para a Profissional Verde, essa é uma das maiores fragilidades da rede, já que a falta de suporte adequado compromete o acompanhamento e a recuperação emocional das vítimas.

Outro ponto crítico é o deslocamento das famílias até a sede do programa. Muitas vivem em situação de extrema vulnerabilidade e não possuem recursos para custear transporte. Embora o programa, por vezes, disponibilize veículos para buscar as vítimas e seus responsáveis, esse apoio ainda é insuficiente diante da alta demanda. Além disso, a ausência de conhecimento sobre o programa e a falta de informação nas comunidades são barreiras significativas para o acesso.

Ao refletirmos sobre o conceito de extrema vulnerabilidade, nos apoiamos na definição de Muñoz et al. (2013), que a compreendem como uma condição marcada por múltiplas privações simultâneas, que extrapolam a pobreza econômica e revelam situações de desproteção intensa. Para os autores, a extrema

vulnerabilidade implica a ausência ou insuficiência de acesso a direitos básicos, como moradia, educação, saúde e segurança, associada frequentemente a laços familiares fragilizados, violência cotidiana, pertencimento a territórios estigmatizados e ausência de redes de apoio. Ressaltam ainda que essa condição afeta de modo particular crianças e adolescentes, que, ao viverem em contextos de abandono social e institucional, têm seus direitos sistematicamente violados. Dessa forma, a extrema vulnerabilidade é compreendida como uma expressão radical da desigualdade social, que exige respostas políticas articuladas, intersetoriais e comprometidas com a garantia da dignidade humana.

A Rede Aquarela possui um importante braço preventivo: o eixo Disseminação. Ele é responsável por atuar nas escolas, postos de saúde e outros espaços comunitários, promovendo formações com educadores, profissionais de saúde, líderes religiosos e a própria comunidade. As ações educativas, como oficinas “toque bom e toque ruim” e dinâmicas com semáforos, buscam ensinar às crianças a reconhecerem situações de abuso e denunciar.

Tanto a Profissional Azul como a Profissional Verde, em suas apreciações, reconheceram os avanços na sensibilização das escolas, que têm se mostrado mais receptivas ao trabalho preventivo. A criação de comissões internas nas unidades escolares e o fortalecimento dos fluxos de denúncia com o Conselho Tutelar têm sido conquistas importantes. Contudo, ainda existem resistências ideológicas, principalmente em contextos marcados pelo conservadorismo religioso e familiar, que confundem educação sexual com incentivo à sexualidade precoce.

As entrevistadas também destacaram o papel da família como fator protetor, mas também como espaço de vulnerabilidade. A maioria dos casos atendidos envolvem abuso intrafamiliar, praticado por figuras masculinas próximas, como pais, padrastos, avôs e tios. Isso torna a denúncia ainda mais difícil, pois envolve rupturas afetivas, econômicas e simbólicas profundas. Muitas mães, embora sofram com a situação, não conseguem romper o ciclo de violência por estarem emocionalmente ou financeiramente dependentes do agressor.

Nesse cenário, o trabalho do Serviço Social é, ao mesmo tempo, de proteção e de educação. A Profissional Azul ressaltou a importância das atividades pedagógicas realizadas com os responsáveis, especialmente as formações sobre o Sistema de Garantia de Direitos. Por meio de dinâmicas lúdicas, como a “teia do Homem-Aranha”, busca-se explicar às famílias, com base em suas experiências

concretas, quais são os serviços disponíveis e como acessá-los.

A Profissional Verde, por sua vez, enfatizou a escuta como um dos principais instrumentos do Serviço Social. Ela relatou que muitas mães só percebem que também foram vítimas de abuso ao longo das conversas com a equipe. Em suas palavras, “às vezes, no final do atendimento, a mãe fala: ‘entendi, fui abusada, só que não sabia’”. Isso evidencia como o processo de atendimento ultrapassa a denúncia e se transforma em um espaço de conscientização, empoderamento e reconstrução de histórias.

O enfrentamento à violência sexual, portanto, exige mais do que atendimento técnico: requer uma atuação crítica diante de uma sociedade patriarcal, racista e sexista. Ambas as entrevistadas reconheceram que os discursos conservadores e a moral religiosa tradicional ainda atravessam o atendimento, tanto por parte das famílias quanto dos próprios profissionais. Há quem questione as vítimas, quem normalize o abuso ou responsabilize as crianças por “seduzirem” seus agressores. Diante disso, o trabalho do(a) assistente social se coloca também como espaço de resistência e educação popular.

A atuação intersetorial é apontada como essencial, mas nem sempre fluida. Enquanto os conselhos tutelares, escolas e CRAS demonstram compromisso com os fluxos de atendimento, a articulação com CAPS e a rede de saúde mental ainda enfrenta entraves, sobretudo por conta da escassez de profissionais e da dificuldade de acesso ao tratamento medicamentoso. A rede funciona, mas com “remendos”, exigindo um esforço contínuo de articulação e reinvenção das estratégias.

Ambas as entrevistadas reforçaram que, apesar dos desafios, a Rede Aquarela faz a diferença. Segundo a Profissional Verde, “o adolescente chega aqui querendo morrer e sai cheio de perspectiva”. Essa transformação só é possível graças a uma escuta ética, acolhedora e comprometida com a vida, conduzida por profissionais que, mesmo sob contratos precários, colocam a proteção de crianças e adolescentes como prioridade.

A atuação do(a) assistente social está respaldada por legislações importantes. A Lei nº 8.662/1993 garante ao profissional o direito de intervir em situações de violação de direitos. O ECA determina, no artigo 18-B, a obrigatoriedade de notificação de suspeitas de violência. A Resolução CFESS nº 557/2009 e o Código de Ética da profissão fundamentam a escuta qualificada e a defesa dos direitos humanos como princípios inegociáveis da prática profissional.

Dessa forma, o trabalho do Serviço Social na Rede Aquarela pode ser compreendido como uma expressão concreta da luta por justiça social e proteção integral. Ele se realiza na escuta, na orientação, no acompanhamento, na denúncia, na articulação e na formação crítica de sujeitos. É uma atuação que não apenas combate à violência sexual, mas também semeia possibilidades de reconstrução de vidas marcadas pela dor.

É possível concluir que, apesar das condições adversas, os(as) assistentes sociais que atuam na Rede Aquarela exercem um papel indispensável na proteção de crianças e adolescentes em situação de violência. A valorização dessa política pública exige o fortalecimento institucional, a ampliação de recursos, a efetivação dos direitos sociais e a valorização do trabalho multiprofissional, com vínculos estáveis e condições dignas de atuação.

4 AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA COMO CAMPO INVESTIGATIVO

O presente segmento apresenta o percurso metodológico da pesquisa avaliativa, detalhando os procedimentos utilizados para análise das políticas públicas de enfrentamento ao abuso sexual infantil e o papel do(a) assistente social nesse contexto. Fundamentado na perspectiva metodológica contra hegemônica da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008), este estudo busca compreender as configurações básicas desta política – contexto/ conteúdo/ trajetória – demarcando potencialidades e desafios.

Para tanto, inspirados na Avaliação em profundidade serão exploradas as seguintes dimensões: análise de conteúdo, análise de contexto e trajetória institucional, articulando-se com o referencial teórico e empírico que sustenta a pesquisa. Neste sentido, vamos trabalhar uma abordagem qualitativa e multidimensional. A escolha dessa abordagem qualitativa se justifica por sua capacidade de captar significados, valores e práticas que nem sempre são evidenciados em métodos quantitativos (Stake, 2011).

De acordo com Stake (2011) o método qualitativo caracteriza-se por ser uma abordagem interpretativa, experiencial, situacional e personalística que valoriza as complexidades dos significados nas relações humanas. Este tipo de abordagem está focada em interpretar múltiplos significados, a partir de determinados sujeitos envolvidos. Neste esforço metodológico mantemo-nos abertos a descobertas inesperadas, reconhecendo a interação entre pesquisador e sujeitos como central para o processo investigativo.

No âmbito desta pesquisa, a escuta qualificada dos profissionais da Rede Aquarela e demais integrantes da política de proteção constitui elemento central da avaliação. O objetivo não é apenas medir resultados, mas compreender os processos, as lacunas e os desafios enfrentados na prática cotidiana de enfrentamento ao abuso sexual infantil. Nesse sentido, a avaliação é compreendida como um ato político e ético, comprometido com a transformação das realidades sociais e com o fortalecimento de estratégias mais eficazes e humanas de proteção à infância.

Espera-se, por meio desta investigação, contribuir tanto para o campo acadêmico quanto para o aprimoramento das políticas públicas, ao oferecer subsídios que possibilitem a reflexão crítica sobre suas configurações, limites e possibilidades. Ao valorizar a escuta dos sujeitos e a análise situada da política em seu território, a

avaliação em profundidade revela-se como instrumento potente para qualificar as ações voltadas à proteção de crianças e adolescentes, reafirmando o compromisso ético-político do Serviço Social na garantia de direitos e no enfrentamento das múltiplas expressões da questão social.

4.1 Perspectiva em Disputa no Campo das Políticas Públicas: hegemônicas e contra-hegemônicas

Uma dimensão no campo das públicas, a ser compreendida com o objetivo de promover justiça social e equidade, indo além de análises superficiais e tecnicistas é a avaliação de políticas públicas. Neste tópico, pretendemos explorar constituição do campo da avaliação de políticas públicas abordando perspectivas tradicionais hegemônicas positivistas e enfatizando as perspectivas contra hegemônicas a se contrapor-se às abordagens metodológicas gerencialistas presas ao tecnicismo.

Dos Santos Tinôco, De Souza, De Oliveira (2011) abordam a avaliação de políticas públicas como um processo crucial para a gestão eficiente e democrática das ações governamentais. Os autores discorrem que a avaliação de políticas públicas surgiu como uma necessidade diante da complexidade crescente das sociedades modernas, e da demanda por maior transparência e *accountability*²¹ na administração pública.

Inicialmente, a avaliação era vista de forma tecnicista, focada na eficiência e nos resultados das políticas. No entanto, ao longo do tempo, seu escopo expandiu-se para incluir aspectos mais amplos, como a análise dos processos de implementação, o impacto social das políticas e a participação da sociedade no processo avaliativo.

Conforme Dos Santos Tinôco, De Souza, De Oliveira (2011), a importância da avaliação de políticas públicas reside na sua capacidade de fornecer informações críticas que auxiliam na tomada de decisões e na correção de rumos, caso necessário. Desse modo, permite que gestores públicos identifiquem se as políticas estão alcançando seus objetivos, se os recursos utilizados de maneira eficaz e se os beneficiários realmente atendidos.

²¹ Accountability é um termo inglês que significa responsabilidade, transparência, controle e fiscalização. É usado para descrever a prestação de contas e as práticas relacionadas a um método de controle interno.

Além disso, os autores destacam que a avaliação é uma ferramenta essencial para a aprendizagem organizacional, pois proporciona um *feedback* contínuo que pode ser utilizado para aprimorar futuras políticas. “No Brasil, a avaliação também tem sido ampliada como prática sistemática de programas e projetos financiados por agências nacionais e internacionais. Alguns setores têm apresentado avanços como a educação” (Dos Santos Tinôco, De Souza, De Oliveira, 2011, p.307).

Assim, a avaliação de políticas públicas nas concepções de Dos Santos Tinôco, De Souza, De Oliveira (2011) não deve ser vista apenas como uma etapa final do ciclo de políticas, mas como um componente integral de todo o processo, desde o planejamento até a implementação e a revisão. Os autores argumentam que, ao incorporar a avaliação de forma sistemática, é possível promover uma gestão pública mais transparente, responsável e capaz de responder às demandas sociais de maneira mais eficaz e inclusiva.

Dos Santos Tinôco, De Souza, De Oliveira (2011) discorrem sobre os diferentes tipos de avaliação de políticas públicas, destacando que cada tipo desempenha um papel específico dentro do ciclo de políticas. Categorizam as avaliações em várias etapas, como avaliação *ex-ante* que é realizada antes da implementação da política e visa prever os possíveis impactos e a viabilidade da política proposta. Também mencionam a avaliação de processo, que acompanha a implementação da política, monitorando sua execução e permitindo ajustes necessários ao longo do caminho. Outro tipo abordado pelos autores é a avaliação *ex-post*, realizada após a implementação da política, que analisa os resultados alcançados e compara-os com os objetivos inicialmente estabelecidos, permitindo uma reflexão sobre sua efetividade e os impactos da política.

Contudo, Dos Santos Tinôco, De Souza, De Oliveira (2011) enfatizam que a escolha do tipo de avaliação depende dos objetivos específicos e do momento em que a avaliação é realizada no ciclo da política, sendo essencial para garantir que as políticas públicas sejam eficazes, eficientes e estejam alinhadas às necessidades da sociedade.

Em verdade, este é um campo em construção. Para tanto, ao longo das últimas décadas, vem se constituindo as bases epistemológicas e diferentes perspectivas teórico-metodológicas integrantes deste campo de avaliação.

A avaliação de políticas públicas, historicamente, tem sido concebida

dentro de uma lógica tecnocrática e gerencialista, inspirada no positivismo. Essa abordagem tradicional prioriza indicadores quantitativos, eficiência econômica e resultados mensuráveis, desconsiderando as complexidades sociais, culturais e políticas que permeiam a implementação e os impactos das políticas públicas.

De fato, essa perspectiva hegemônica, por sua limitação em capturar a realidade vivida pelos sujeitos das políticas públicas, tem sido amplamente criticada por autores como Guba e Lincoln (2011), Cardoso, Cruz e Bezerra (2020), Rodrigues (2008), Gussi e Oliveira (2016) e Gussi (2019) que defendem perspectivas mais amplas e contextualizadas, capazes de abordar a complexidade das políticas públicas e seus impactos nas realidades locais.

Cardoso, Cruz e Bezerra (2020) propõe uma ruptura com esse paradigma, defendendo abordagens avaliativas que considerem as múltiplas dimensões da realidade social e os saberes dos sujeitos envolvidos. Segundo estes autores, a área de Políticas públicas, ao longo das últimas décadas, passou por transformações significativas, em seus pressupostos teórico-metodológicos. Reafirmam que, os modelos de avaliação foram amplamente influenciados por abordagens técnico-formais e positivistas, priorizando critérios de eficiência e eficácia, em detrimento de dimensões socioculturais e participativas.

Para Cardoso, Cruz e Bezerra (2020), as perspectivas contra-hegemônicas de avaliação buscam superar a visão reducionista e instrumental das políticas públicas, incorporando elementos como participação social, diversidade cultural, equidade e justiça social. Essas abordagens reconhecem que a avaliação não é um processo neutro, mas sim um ato político que pode reforçar ou transformar as estruturas de poder existentes.

Nesse sentido, autores como Gussi e Oliveira (2015) argumentam que é necessário adotar paradigmas emergentes na avaliação de políticas públicas, que valorizem a compreensão das ações em contextos culturais, sociais e econômicos heterogêneos. Eles destacam a importância de metodologias que considerem a complexidade dos fenômenos sociais e a intersubjetividade dos atores envolvidos.

Uma das propostas apresentadas por Gussi e Oliveira (2015) é a avaliação rizomática, inspirada na filosofia de Deleuze e Guattari, que enfatiza a multiplicidade, a não-linearidade e a interconexão dos elementos que compõem as políticas públicas. Essa abordagem permite uma análise mais abrangente e sensível às dinâmicas sociais e políticas em jogo.

Além disso, a avaliação experiencialista, conforme discutida por Lejano (2012), propõe uma compreensão das políticas públicas a partir das experiências vividas pelos sujeitos, valorizando suas narrativas e percepções. Essa perspectiva reconhece que os impactos das políticas não podem ser plenamente compreendidos apenas por meio de indicadores quantitativos, sendo fundamental considerar as dimensões subjetivas e simbólicas das ações públicas.

Lejano (2012) destaca ainda, que os contextos em que as políticas são implementadas só podem ser plenamente compreendidos por aqueles que os vivenciam. Ele argumenta que a experiência dos envolvidos nas políticas, seus saberes e sentimentos — elementos multidimensionais e subjetivos — são fundamentais para uma análise mais complexa e realista das políticas públicas. Assim, o autor propõe que as avaliações devem ser conduzidas por métodos que favoreçam os atores que vivenciam as políticas a elencar diferentes dimensões de suas experiências, permitindo descrições densas que respeitem a complexidade das políticas.

Além disso, Lejano (2012), introduz a dimensão da coerência ou encaixe institucional, que descreve como uma política é incorporada em um determinado contexto. Ele parte do princípio de que uma nova política não apenas aterrissa em uma situação; em vez disso, a política deve achar conexões com os padrões existentes de governança, estruturas sociais e a própria comunidade. As instituições reais não são apenas regras e estruturas organizacionais; são arenas entrelaçadas com sua cultura, histórias, personalidades e outras contingências de contexto. Quando as políticas entram em contato com as instituições e com os sujeitos que nelas coexistem, a elas são atribuídas conexões com as realidades e culturas existentes nesses espaços. Logo, uma política precisa se encaixar com os contextos pelos quais navega, assumindo que políticas, textos e instituições se adequam.

Essas duas dimensões — experiência e coerência institucional — são centrais na proposta de Lejano (2012) para uma avaliação de políticas públicas mais sensível às realidades vividas pelos sujeitos e às complexidades institucionais. Ao considerar essas dimensões, a avaliação deixa de ser um processo meramente técnico e passa a ser um instrumento de compreensão profunda das políticas públicas em seus contextos reais de implementação.

No que tange a adoção de abordagens contra-hegemônicas, conforme Cardoso, Cruz e Bezerra (2020), na avaliação de políticas públicas também implica

em uma mudança na relação entre avaliadores e avaliados. Em vez de uma postura hierárquica e distanciada, propõe-se uma relação horizontal e dialógica, na qual os sujeitos das políticas participam ativamente do processo avaliativo, contribuindo com seus saberes e experiências.

Essa perspectiva participativa é fundamental para a construção de avaliações mais democráticas e inclusivas, que respeitem a diversidade de vozes e promovam a justiça social. Como destaca Souza (2005), a avaliação de políticas públicas deve ser entendida como um processo político, no qual diferentes interesses e perspectivas estão em disputa.

No contexto brasileiro, a adoção de abordagens contra-hegemônicas na avaliação de políticas públicas é especialmente relevante, considerando as profundas desigualdades sociais, econômicas e culturais que caracterizam o país. A valorização dos saberes locais, das experiências comunitárias e das práticas culturais diversas é essencial para a construção de políticas mais eficazes e equitativas (Cardoso, Cruz e Bezerra, 2020).

Cardoso, Cruz e Bezerra (2020) enfatizam a importância de incorporar essas perspectivas na avaliação de políticas públicas, destacando a necessidade de metodologias que considerem as especificidades dos contextos locais e promovam a participação ativa dos sujeitos envolvidos. Eles argumentam que a avaliação deve ser um instrumento de empoderamento e transformação social, e não apenas um mecanismo de controle e fiscalização. Em suma, as perspectivas contra-hegemônicas na avaliação de políticas públicas propõem uma abordagem mais holística, participativa e sensível às complexidades sociais. Elas desafiam as concepções tradicionais e tecnocráticas, promovendo uma compreensão mais profunda e crítica das políticas públicas e de seus impactos na vida dos sujeitos.

Frente a isso, trazemos as análises de Guba e Lincoln (2011), que propõem uma abordagem reflexiva sobre a definição de avaliação, rejeitando a ideia de que haja uma única forma "correta" de conceituá-la. Os autores consideram que as definições de avaliação são interpretações humanas contextuais, moldadas por propósitos específicos e pressupostos filosóficos, e não por uma correspondência fixa com a realidade.

Guba e Lincoln (2011) argumentam que a avaliação passou por um processo evolutivo, acumulando aprendizados e refinamentos, culminando em uma nova construção, chamada de "avaliação de quarta geração". Ainda que reconheçam

as limitações dessa proposta e sua provável necessidade de revisão futura, os autores acreditam que ela é mais fundamentada do que os modelos anteriores.

Guba e Lincoln (2011) apresentam uma evolução das abordagens avaliativas ao longo do tempo, dividindo-as em quatro gerações, cada uma com características, avanços e limitações específicas. A primeira geração define avaliação como mensuração, tendo como foco central a aplicação de instrumentos quantitativos para medir variáveis de interesse, principalmente no campo educacional. Essa abordagem, de base técnica e positivista, reduzia a avaliação a números e resultados objetivos, ignorando o contexto social e as complexidades subjacentes às políticas públicas.

Já a segunda geração, conforme Guba e Lincoln (2011), introduziu a descrição como elemento central da avaliação, buscando compreender os padrões de desempenho em relação a objetivos previamente definidos. Esse modelo evoluiu no período pós-Primeira Guerra Mundial, em resposta às mudanças sociais que exigiam currículos mais diversificados e responsivos às necessidades dos estudantes. Exemplos como o *Eight-Year Study* evidenciam essa transição, ao enfatizar a importância de coletar informações para ajustar programas de forma iterativa, ainda que o enfoque descritivo permanecesse limitado ao não incorporar plenamente os valores e contextos das políticas avaliadas.

Na terceira geração, Guba e Lincoln (2011) discorrem que o juízo de valor passa a ser o principal elemento da avaliação. Essa abordagem, fortemente influenciada por Michael Scriven e Robert Stake, reconhece que a simples descrição ou mensuração não é suficiente para avaliar políticas públicas, exigindo julgamentos baseados em critérios claros.

Guba e Lincoln (2011) apontam que essa geração ainda sofre com problemas estruturais, como a excessiva dependência do paradigma positivista, que pressupõe objetividade e neutralidade científica. Essa visão ignora a inevitável influência de valores na avaliação, além de reforçar relações de poder que privilegiam administradores e financiadores em detrimento de outros grupos de interesse.

Por fim, Guba e Lincoln (2011) trazem a quarta geração, a emergir como uma ruptura com os modelos anteriores, adotando uma abordagem construtivista, responsiva e hermenêutico-dialética. Nesse modelo, as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse tornam-se centrais para o processo avaliativo.

Os autores defendem que a realidade é uma construção social, não uma

entidade objetiva e fixa, e que a avaliação deve ser conduzida como um processo de diálogo e negociação entre os diferentes interessados. O papel do avaliador é facilitar a interação entre essas construções, promovendo consensos fundamentados e esclarecidos, sem pretensão de atingir verdades absolutas.

Contudo, Guba e Lincoln (2011), criticam fortemente as três primeiras gerações por apresentarem tendências gerencialista, incapacidade de lidar com o pluralismo de valores e comprometimento com o paradigma científico, que descontextualiza os fenômenos e perpetua desigualdades de poder. A quarta geração busca superar essas limitações ao incluir múltiplas vozes no processo avaliativo, enfatizando a importância do contexto local e das relações de poder entre os atores envolvidos.

Para tanto, Guba e Lincoln (2011) defendem que a avaliação de quarta geração redefine o propósito da avaliação de políticas públicas, transformando-a em um processo participativo, inclusivo e dialógico. Essa abordagem não apenas avalia o mérito das políticas, mas também promove mudanças sociais ao dar voz a grupos historicamente marginalizados, alinhando a prática avaliativa às demandas por equidade e justiça social.

Dando continuidade ao campo da avaliação das políticas públicas, se faz necessário destacar as análises de Gussi (2019) que contextualiza historicamente o esse campo no Brasil e analisa o processo metodológico e epistemológico a partir da experiência do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará. O autor destaca a forte influência de debates políticos, econômicos e sociais que moldaram modelos avaliativos ao longo do tempo, com ênfase nos embates entre perspectivas técnico-formais e abordagens críticas e participativas.

Historicamente, conforme Gussi (2019) a avaliação de políticas públicas no Brasil está ligada ao contexto das reformas de Estado, ocorridas nos anos 1990, quando o modelo gerencialista ganhou força. Este modelo foi amplamente influenciado por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID, que promoviam avaliações baseadas em critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Essas avaliações estavam alinhadas à agenda neoliberal, focadas em indicadores econômicos e quantitativos que desconsideravam os contextos sociopolíticos e culturais das políticas avaliadas.

Contudo, para Gussi (2019), essa abordagem técnica-formal, predominantemente positivista, tratava a avaliação como um instrumento universal de

controle e regulação, ignorando as contradições do Estado contemporâneo e os movimentos sociais que demandavam direitos universais e maior equidade. Em contrapartida, emergiram críticas que apontavam a necessidade de metodologias mais amplas e contextuais, capazes de lidar com as complexidades do cenário político e social.

A partir dessa crítica, Gussi (2019) destaca que o MAPP surge como um espaço de construção de novas epistemologias e metodologias avaliativas, propondo a "avaliação em profundidade", que rompe com o paradigma técnico-formal e enfatiza uma abordagem multidisciplinar, hermenêutica e interpretativa. Esta proposta reconhece que a avaliação de políticas públicas é um processo sociopolítico e cultural, considerando múltiplas dimensões como território, economia, cultura e política, além de incorporar a perspectiva dos diferentes atores envolvidos.

Especificamente, no seu texto "Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica", Gussi e Oliveira (2016) propõem uma ruptura epistemológica e metodológica com os modelos tradicionais de avaliação de políticas públicas. Esses modelos, influenciados pela Nova Gestão Pública e pelos marcos regulatórios neoliberais, enfatizam critérios como eficiência, eficácia e efetividade, utilizando indicadores técnico-formais que frequentemente desconsideram os contextos socioculturais e os/as atores/atrizes envolvidos/as.

Gussi e Oliveira (2016) argumentam que essa visão ortodoxa resulta na invisibilização das agendas, interesses e dinâmicas locais dos sujeitos sociais. A avaliação, nesse sentido, é reduzida a uma ferramenta de regulação, subordinada aos interesses econômicos e administrativos do Estado e de organismos internacionais, como o Banco Mundial. Tal abordagem, segundo os autores, desconsidera as contradições e potencialidades emancipadoras do Estado, além de negligenciar os aspectos democráticos que poderiam emergir de um processo avaliativo mais inclusivo e participativo.

[...] consideramos que a avaliação de políticas públicas sob a abordagem antropológica, como horizonte político e epistemológico a ser perseguido, permite revelar o potencial democrático de uma avaliação, de modo que essa se constitua em uma forma efetiva de controle social e de afirmação da cidadania e equidade. Mais do que isso, significa negar os modelos ortodoxos quase sempre afinados à perspectiva regulatória do Estado e às dinâmicas do mercado, apresentando-se como um referencial capaz de revelar, incorporar e analisar os embates, conflitos e dissensos resultantes das políticas públicas implementadas (Gussi e Oliveira, 2016, p.98).

Como alternativa, Gussi e Oliveira (2016, p.95) sugerem a adoção de uma

perspectiva antropológica, que reconhece a avaliação como um processo político, cultural e socialmente situado. Ao introduzir o conceito de "trajetória", inspirado em Bourdieu, os autores apresentam um modelo dinâmico e processual, no qual as políticas públicas são analisadas em seus deslocamentos e ressignificações. A "trajetória" permite compreender as políticas como fenômenos em transformação, moldados pelas interações entre distintos grupos sociais, agentes institucionais e contextos históricos.

Essa abordagem antropológica, nas análises de Gussi e Oliveira (2016), privilegia a interpretação e a imersão no cotidiano das políticas públicas, por meio de métodos qualitativos como entrevistas em profundidade, observação participante e análise densa de narrativas. O foco recai sobre a pluralidade de significados atribuídos às políticas por diferentes atores(as), buscando construir uma avaliação multirreferencial, que transcenda as perspectivas únicas ou hegemônicas. Os autores também destacam a importância de articular aspectos simbólicos e materiais das políticas públicas, considerando as relações de poder e os conflitos que permeiam suas implementações.

Além disso, a avaliação antropológica proposta por Gussi e Oliveira (2016) busca promover a democratização do processo avaliativo, permitindo que diferentes vozes e perspectivas sejam incorporadas na análise. Essa inclusão não apenas amplia a compreensão dos impactos das políticas públicas, mas também revela as lacunas e contradições do modelo regulatório vigente.

Ao adotar essa abordagem, Gussi e Oliveira (2016) defendem uma avaliação como instrumento de controle social e de fortalecimento da cidadania, capaz de transformar as políticas públicas em espaços de disputa e negociação, onde os interesses coletivos possam emergir com maior legitimidade.

Resumindo, os estudos de Gussi e Oliveira (2016) propõem um deslocamento paradigmático na avaliação de políticas públicas, resgatando a centralidade dos sujeitos sociais e das dinâmicas culturais. A abordagem antropológica, ao integrar o campo da avaliação às ciências sociais, amplia suas bases epistemológicas e metodológicas, permitindo que o processo avaliativo transcenda a mera função regulatória assumindo um papel crítico e transformador na construção de uma sociedade mais equitativa.

Contudo, ao refletirmos sobre a avaliação de políticas públicas, guiados pelas análises de Silva *et al.* (2008), compreendemos que este é um processo que vai

além da simples análise técnica dos resultados. Trata-se de um esforço que exige uma perspectiva crítica e contextualizada, inserida em um contexto histórico, social e político. A avaliação de políticas públicas deve ser orientada por objetivos claros, que não apenas mensurem a eficácia ou a eficiência, mas também analisem os impactos sociais e a capacidade dessas políticas de enfrentar desigualdades e promover justiça social.

Reconhecemos, com base em Silva *et al.* (2008), que a avaliação de políticas públicas é marcada por um diálogo constante entre teoria e prática. Essa relação dialética é essencial, pois impede que o processo avaliativo se torne meramente operacional ou desvinculado de uma análise crítica. Dessa forma, é necessário que as avaliações considerem não apenas os resultados imediatos, mas também os processos de implementação e os contextos em que essas políticas se desenvolvem.

A intencionalidade das avaliações, segundo Silva *et al.* (2008), deve ser pautada pela busca de equidade e pela expansão de direitos sociais. Nesse contexto, as políticas públicas são vistas como instrumentos que podem transformar realidades sociais, desde que sejam constantemente avaliadas e ajustadas com base em critérios éticos e sociais. Além disso, Silva *et al.* (2008) apontam para a necessidade de um referencial teórico robusto que sustente o processo avaliativo, que deve ser capaz de captar as contradições e desafios inerentes às políticas públicas, permitindo uma análise que vá além de resultados quantitativos.

Silva *et al.* (2008) enfatizam que a avaliação de políticas públicas é uma prática complexa, que deve estar comprometida com a transformação social. Não se trata apenas de identificar falhas ou limitações, mas de propor caminhos para que as políticas sejam mais efetivas, inclusivas e justas. Essa abordagem crítica nos inspira a compreender a avaliação como uma ferramenta estratégica para o fortalecimento das políticas sociais e para a construção de uma sociedade mais equitativa.

Diante das análises aqui apresentadas, compreendemos que a avaliação de políticas públicas transcende o caráter técnico-operacional, consolidando-se como um campo investigativo fundamental para a promoção de justiça social e equidade. Esse processo, como apontam os autores referenciados, exige uma perspectiva crítica, que vá além da mensuração de eficiência e eficácia, incorporando aspectos qualitativos que revelem os impactos sociais e os contextos históricos e culturais das políticas avaliadas.

A abordagem tradicional, fundamentada nos critérios técnico-formais, apresenta limitações ao desconsiderar as dinâmicas locais, os conflitos e os interesses socioculturais envolvidos. Por outro lado, perspectivas como as de Gussi e Oliveira (2016) ampliam o horizonte avaliativo, ao introduzirem elementos antropológicos que ressaltam a pluralidade de significados atribuídos às políticas públicas pelos diferentes atores sociais. Essa abordagem multirreferencial fortalece a avaliação como instrumento de controle social, permitindo que ela se torne um espaço de negociação democrática e de afirmação da cidadania.

Portanto, concluímos que a avaliação de políticas públicas, como ferramenta estratégica, requer um compromisso ético e político com a transformação das estruturas sociais, de forma a garantir que os benefícios das políticas cheguem aos que mais necessitam.

A incorporação de perspectivas críticas e contextuais amplia o papel da avaliação, permitindo que ela assuma uma função transformadora e emancipatória, essencial para a construção de uma gestão pública mais transparente, inclusiva e alinhada às demandas da sociedade.

No próximo item, pretendemos explicitar o desenho metodológico que estamos a desenvolver em nossa pesquisa da Política de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil em Fortaleza. Para tanto, assumimos uma perspectiva contra hegemônica trabalhando especificamente a avaliação em profundidade.

4.2 O Desenho Metodológico da Pesquisa em Construção: o desafio da avaliação em profundidade da Política Municipal de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil

O percurso metodológico adotado está alicerçado na avaliação em profundidade, visando uma compreensão ampla e crítica das políticas públicas. Essa abordagem considera aspectos históricos, sociopolíticos e institucionais, permitindo uma análise detalhada de sua formulação, implementação e impactos (Rodrigues, 2008).

A pesquisa adota a triangulação metodológica, combinando revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas com profissionais que atuam diretamente na rede de proteção à infância. A pretensão é captar múltiplas perspectivas e construir um panorama abrangente sobre a política de enfrentamento

ao abuso sexual infantil de Fortaleza/CE. Como destaca Minayo (2006), a pesquisa qualitativa responde a questões específicas que não podem ser abordadas apenas por dados quantitativos, pois envolvem subjetividades, experiências e percepções dos atores envolvidos.

A visita de campo foi realizada na Casa da Infância e da Adolescência (Rua João Tomé, 261 – Monte Castelo), entre os meses de maio e junho de 2025, onde foram desenvolvidas entrevistas semiestruturadas com os profissionais da Rede Aquarela. Buscou-se mapear os desafios práticos, as adaptações locais e as barreiras institucionais enfrentadas no cotidiano dos serviços, revelando possíveis distanciamentos entre a formulação e a execução das ações de enfrentamento ao abuso sexual infantil. Inspirada na proposta de Rodrigues (2011, 2019) sobre avaliação em profundidade, essa análise busca reconstruir a trajetória da política a partir dos significados atribuídos por quem a vivência, compreendendo as ressignificações que ocorrem ao longo do tempo e em diferentes contextos institucionais.

Faz-se necessário registrar, neste desenho metodológico, as dificuldades encontradas para a efetivação da presente pesquisa. Durante o período do trabalho de campo, referente sobretudo à realização das entrevistas, a Rede Aquarela passava por um momento de instabilidade institucional, provocado por mudanças na gestão municipal. Essa transição acarretou a redução significativa do número de profissionais em atividade, o que impactou diretamente a disponibilidade das equipes e a continuidade das ações da política. Ademais, a então coordenadora da Rede Aquarela foi exonerada de sua função, o que dificultou o acesso aos dados institucionais de forma estruturada, bem como o resgate da avaliação de uma figura chave na implementação da política em estudo. A ausência de uma referência técnica estável limitou, em parte, o agendamento de entrevistas e a articulação com outros setores da rede.

Essa rotatividade de profissionais, marcada por exonerações motivadas por interesses político-partidários, precarização nas contratações, revela um padrão recorrente nas estruturas públicas que compromete a continuidade do cuidado, a memória institucional e a qualidade dos serviços prestados. A prevalência dos chamados "cabides políticos", nos quais cargos estratégicos são ocupados não por critérios técnicos, mas por indicações políticas, fragiliza diretamente o funcionamento

de políticas públicas prioritárias no enfrentamento da questão social, como a referente à Rede Aquarela. Esse cenário não se restringe apenas à Rede em questão, mas atinge diversos equipamentos da assistência social, da saúde e da educação, dificultando a consolidação de equipes intersetoriais, interrompendo fluxos de trabalho e desmobilizando práticas construídas com base na confiança e na articulação entre os profissionais. Essa instabilidade prejudica não só a efetividade da política avaliada, mas também o próprio processo de avaliação, pois dificulta o acesso às fontes, desorganiza os registros e compromete a permanência de sujeitos que detêm o conhecimento prático e institucional necessário para a compreensão da realidade vivida.

Mesmo diante desse cenário adverso, foi possível realizar entrevistas com duas profissionais da área do Serviço Social que atuavam diretamente na Rede Aquarela. Essas interlocuções revelaram não apenas os desafios operacionais enfrentados na rotina dos atendimentos, mas também os esforços cotidianos de resistência e compromisso das trabalhadoras com a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. A escuta dessas profissionais foi essencial para apreender os sentidos atribuídos à política, identificar suas lacunas e visualizar as estratégias de enfrentamento mobilizadas no cotidiano. Assim, mesmo com as limitações impostas pelo contexto institucional, o trabalho de campo contribuiu de forma significativa para a análise qualitativa proposta nesta pesquisa.

Durante a realização do trabalho investigativo de campo, decidimos nos encontros de orientação, ampliar o horizonte avaliativo, entrevistando figuras-chaves responsáveis pela estruturação e implementação da Rede Aquarela, o que nos fez buscar o sociólogo Thiago Holanda e a militante no campo dos Direitos Humanos Cecília Gois.

Assim, desenvolvimento da pesquisa de campo, foram realizadas no total cinco entrevistas com profissionais vinculadas diretamente ao atendimento na Rede Aquarela, incluindo as duas assistentes sociais. Para fins de resguardo da identidade e, ao mesmo tempo, em alusão simbólica ao nome do programa analisado, optamos por identificá-las com nomes de cores, compondo, assim, uma metáfora que remete à diversidade, à singularidade e à complementaridade presentes no cotidiano da Rede Aquarela. Participaram da pesquisa a Profissional Amarela, que exerce a função de coordenadora do eixo Disseminação, responsável pelas ações de prevenção em escolas, unidades de saúde, igrejas e demais espaços comunitários; as assistentes

sociais Profissional Azul e Profissional Verde, que atuam diretamente no atendimento às famílias e às crianças vítimas de violência sexual; e as psicólogas Profissional Dourado e Profissional Laranja, que integram as equipes multiprofissionais do serviço, desenvolvendo atividades de acompanhamento psicossocial. Todas compartilharam suas experiências e percepções sobre o cotidiano do serviço, apontando conquistas, limites operacionais e fragilidades institucionais que atravessam a política pública. Seus relatos evidenciam os impactos da rotatividade, da terceirização e da precarização do trabalho, bem como as estratégias de resistência, cuidado e enfrentamento construídas coletivamente nos territórios. Essa escuta plural e situada foi fundamental para aprofundar a análise proposta, permitindo compreender as dinâmicas, as tensões e as ressignificações que atravessam a Rede Aquarela, alinhando-se à perspectiva metodológica da avaliação em profundidade, conforme defendem Rodrigues (2011, 2019).

Quadro 2 – Perfis de Profissionais Atuantes na Rede Aquarela Entrevistados na Pesquisa

Pseudônimo	Formação Profissional	Atividade Exercida	Vínculo de Trabalho	Tempo na Rede Aquarela
Profissional Amarela	Psicóloga	Coordenadora do Eixo Disseminação (prevenção e formação)	Terceirizada	12 anos
Profissional Azul	Assistente Social	Atendimento direto a famílias e vítimas de abuso sexual	Terceirizada	7 anos
Profissional Verde	Assistente Social	Atendimento direto a famílias e vítimas de abuso sexual	Terceirizada	3 anos
Profissional Dourado	Psicóloga	Acompanhamento psicossocial em casos de violência sexual	Terceirizada	1 ano e 4 meses
Profissional Laranja	Psicóloga	Acompanhamento psicossocial e articulação com outros serviços	Terceirizada	7 anos e 6 meses

Fonte: Elaborado pela Autora (2025).

A narrativa metodológica de construção da avaliação em profundidade pauta-se pelo reconhecimento de que políticas públicas não são estruturas estáticas, mas, sim, processos dinâmicos, continuamente ressignificados pelas práticas

institucionais e pela atuação dos sujeitos envolvidos. Nesse sentido, a metodologia adotada buscou não apenas observar os efeitos formais da política, mas compreender como ela se realiza concretamente nos territórios, nos vínculos estabelecidos e nas relações sociais que a sustentam.

O foco da avaliação desloca-se da simples aferição de indicadores quantitativos para uma imersão nos sentidos atribuídos pelos profissionais que operacionalizam cotidianamente a política. Os interlocutores da presente pesquisa foram profissionais que atuam ou atuaram diretamente na formulação, execução e acompanhamento da política pública de enfrentamento ao abuso sexual infantil no município de Fortaleza, com ênfase na Rede Aquarela. A seleção desses sujeitos se deu de forma intencional, considerando sua experiência prática e o acúmulo teórico e político na temática. A escuta dessas vozes permitiu acessar diferentes perspectivas sobre a política, desde sua origem e institucionalização até os desafios vivenciados no cotidiano dos serviços.

Também colaborou com a presente pesquisa **Thiago Holanda**, sociólogo, ex-coordenador da Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI) e idealizador da Rede Aquarela durante a gestão da prefeita Luizianne Lins. Sua trajetória institucional, marcada pela forte articulação com o Programa de Ações Integradas e Referenciais (PAIR), contribuiu para resgatar a gênese da política e seus fundamentos teórico-metodológicos. Sua fala ofereceu elementos valiosos para a compreensão da articulação entre Estado, sociedade civil e organismos internacionais na construção de políticas públicas intersetoriais.

O olhar histórico proporcionado pela fala de **Thiago Holanda** complementa o recorte empírico das demais entrevistas, permitindo conectar a formulação da política às dinâmicas de gestão e enfrentamento à violência sexual infantil no município de Fortaleza/CE. Ao discutir a construção da Rede Aquarela como um modelo de política pública inovadora, o sociólogo também trouxe elementos sobre a articulação intersetorial, os embates políticos enfrentados ao longo do tempo e a importância da institucionalização legal da política, formalizada pela Lei nº 11.071/2020.

Outra importante interlocutora foi **Cecília Gois**, militante dos direitos da

criança e do adolescente, com atuação no Fórum DCA²² e experiência na própria FUNCI. Sua trajetória é marcada pelo protagonismo juvenil e pela militância social, tendo vivenciado a transição entre os diferentes momentos políticos da Rede Aquarela. Sua fala, no âmbito das gestões municipais, contribuiu para elucidar os sentidos atribuídos à política pelos sujeitos que a constroem e resistem às tentativas de sua desarticulação, permitindo também, um olhar crítico sobre os efeitos do conservadorismo e da burocratização na efetividade da rede.

A Avaliação em Profundidade, conforme proposta por Rodrigues (2011), exige um olhar atento às mediações entre a política formulada e a política em ação. Essa perspectiva pressupõe o reconhecimento das contradições e desigualdades que marcam a realidade brasileira, especialmente quando se trata de políticas voltadas à infância e à proteção social. A pesquisa, assim, valoriza o conhecimento situado das profissionais entrevistadas, compreendendo suas falas como sínteses críticas da política pública vivida.

A escuta das assistentes sociais e psicólogas possibilitou reconstruir a trajetória recente da política, a partir de suas experiências no atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. A triangulação metodológica revelou-se eficaz ao permitir a comparação entre o que está previsto nos documentos oficiais e o que, de fato, é praticado nos espaços institucionais. A análise documental contribuiu para mapear as diretrizes legais e operacionais da Rede Aquarela, enquanto os relatos das profissionais aprofundaram a compreensão dos efeitos e sentidos da política nos territórios.

Além disso, a metodologia de avaliação em profundidade permitiu captar os elementos subjetivos e simbólicos que permeiam o enfrentamento ao abuso sexual infantil. As falas evidenciaram o impacto do conservadorismo, da culpabilização das vítimas e da cultura da impunidade como barreiras significativas. Ao mesmo tempo, destacaram estratégias de resistência, como o trabalho educativo nas escolas e a escuta qualificada das famílias.

A escuta dos gestores estratégicos permitiu, ainda, identificar como a política pública se articula, na prática, com o Sistema de Garantia de Direitos,

²² O Fórum DCA (Direitos da Criança e do Adolescente) é uma articulação de organizações não governamentais (ONGs) e profissionais que trabalham na defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, no Ceará e, especificamente em Fortaleza. Ele visa fortalecer a sociedade civil organizada para o controle social das políticas públicas voltadas para a infância e adolescência e a efetivação dos direitos humanos.

revelando suas potencialidades, seus limites e as lacunas intersetoriais que desafiam sua efetivação. Questões como a demora nos fluxos com o sistema de justiça, a precarização das relações de trabalho e a insuficiência de recursos para garantir um atendimento integral e de qualidade foram elementos recorrentes nas falas.

Particularmente, as entrevistas com Thiago Holanda e com a militante do Fórum DCA, Cecília Gois, foram fundamentais para circunscrever a trajetória da Rede Aquarela no tempo e no espaço, permitindo compreender os processos históricos, políticos e institucionais que deram origem à política, bem como suas transformações e ressignificações ao longo dos diferentes contextos de gestão.

A metodologia adotada foi sendo moldada ao longo do processo de pesquisa, reafirmando seu caráter dialógico e sensível. A posição da pesquisadora também se constrói nesse percurso como uma interlocutora crítica, engajada com os sujeitos da pesquisa e com o fortalecimento da política pública estudada. Essa escolha ética e política alinha-se aos pressupostos da Avaliação em Profundidade, que entende o ato avaliativo como prática comprometida com a transformação social.

Portanto, o percurso metodológico delineado neste estudo não se reduz à análise técnica da política, mas propõe-se a compreender seus significados no campo da experiência vivida, da atuação profissional e da luta por direitos. Ao reunir contribuições de diferentes atores da rede, a pesquisa constrói uma análise densa, situada e comprometida com a defesa da infância e com a valorização do trabalho profissional no campo das políticas públicas.

4.2.1 Análise de Contexto

A análise de contexto da política pública de enfrentamento ao abuso sexual infantil em Fortaleza requer um olhar crítico e dialético sobre os processos históricos, institucionais e subjetivos que moldaram sua trajetória. Conforme afirma Rodrigues (2011), a análise em profundidade demanda mais do que a descrição de estruturas formais: exige o desvelamento das contradições, disputas e sentidos atribuídos pelos sujeitos sociais envolvidos na formulação e na implementação das políticas públicas. Esse exercício implica reconhecer que toda política é campo de disputa, atravessado por interesses e correlações de força. Neste sentido, os relatos de Thiago Holanda, Cecília Gois e a coordenadora da Equipe de Disseminação (Profissional Amarela) oferecem subsídios valiosos para compreender como a Rede Aquarela emergiu,

consolidou-se e enfrenta desafios contemporâneos em sua efetividade.

O Programa Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, por exemplo, representou um esforço de articulação federativa e setorial. Contudo, a distância entre formulação e implementação revela, segundo Rodrigues (2011), o abismo entre a política como promessa e a política como prática, situação que se agrava quando há descontinuidade administrativa, desfinanciamento e ausência de avaliação crítica.

A atuação da Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes, embora relevante, enfrenta desafios relacionados à baixa institucionalidade e à dependência de atores específicos. Para Rodrigues (2011), esse tipo de fragilidade estrutural tende a comprometer a sustentabilidade das ações, tornando as políticas suscetíveis a rupturas com cada mudança de gestão.

No contexto do Ceará, destacam-se avanços importantes como o CRAVV e o NUAVE, mas os relatos dos profissionais entrevistados apontam para um cotidiano de sobrecarga, lacunas na formação continuada e dificuldades de articulação intersetorial. Tais desafios não são pontuais, mas estruturais, como analisa Rodrigues (2011), ao tratar da precarização das políticas públicas e da lógica gerencialista que subordina a proteção social a critérios de economicidade.

No município de Fortaleza, a política pública de enfrentamento ao abuso sexual infantil ganha relevo com a criação da Rede Aquarela, coordenada inicialmente pela FUNCI. Essa rede articula quatro eixos estratégicos: disseminação, prevenção, atendimento psicossocial e articulação jurídica. Em tese, trata-se de uma política inovadora. Na prática, porém, sua efetividade é condicionada por diversos fatores políticos, econômicos e administrativos.

A formalização da Rede Aquarela em 2020, por meio da Lei nº 11.071, constitui um marco legal relevante. No entanto, como adverte Rodrigues (2011), a legalidade não assegura, por si só, a legitimidade social, nem a efetividade prática das ações. A lei pode se tornar letra morta se não houver investimento, formação e articulação entre os setores envolvidos.

Thiago Holanda, sociólogo e ex-coordenador da FUNCI, oferece um resgate histórico detalhado da gênese da Rede Aquarela. Ele atuou na primeira gestão da prefeita Luizianne Lins (2005–2008), período marcado por forte articulação com o Governo Federal e pela implementação do Programa de Ações Integradas e Referenciais (PAIR), que serviu como base para a constituição da Rede. Essa

iniciativa resultou de um diagnóstico participativo sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes e teve como diferencial o envolvimento dos territórios e da sociedade civil.

A Rede Aquarela, conforme detalhado por Thiago Holanda, sociólogo e ex-coordenador da FUNCI (Fundação da Criança e da Família de Fortaleza), não surgiu do vácuo, mas como uma evolução do então existente programa Sentinela²³. A percepção de que o Sentinela estava desatualizado em relação às discussões nacionais sobre violência sexual infantil impulsionou a busca por novas abordagens. Essa transição marcou o início de uma era de maior alinhamento com as diretrizes federais, notadamente através da parceria com o governo Lula e o programa PAIR (Programa de Ações Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual).

A fala de Thiago destaca que a política de enfrentamento ao abuso sexual infantil surgiu, de forma contra-hegemônica, como propõe Rodrigues (2011), desafiando estruturas verticalizadas e propondo uma lógica descentralizada de atendimento. Os "Pairzinhos" - comitês locais formados por sociedade civil e poder público - buscavam mapear a realidade dos territórios e propor ações específicas. Essa prática rompeu com a homogeneização das políticas e valorizou o saber territorializado, revelando o potencial emancipatório das ações coletivas.

A idealização da Rede Aquarela, no âmbito da FUNCI, sob a liderança da socióloga Glória Diógenes, foi pautada por uma abordagem multifacetada. Thiago Holanda ressalta a importância de uma pesquisa etnográfica, "Os 7 Sentimentos da Exploração Sexual Comercial", que aprofundou o entendimento sobre a realidade da exploração sexual em Fortaleza. Este estudo, que inclusive gerou um livro publicado no ano de 2008, revelou uma conexão alarmante: muitas das meninas e meninos nas ruas, inseridos em redes de exploração, eram egressos de situações de abuso intrafamiliar.

A obra "Os Sete Sentimentos Capitais: Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes", de Glória Diógenes, é fruto de uma pesquisa profundamente comprometida com a realidade da exploração sexual infantil em Fortaleza. Construída a partir de uma abordagem metodológica que articula etnografia urbana, observação participante e levantamento quantitativo, a pesquisa traz um olhar sensível, ético e

²³ O Programa Sentinela trata-se de um conjunto de ações de assistência social, desenvolvido nos municípios, de natureza especializada, destinado ao atendimento de crianças e adolescentes vitimados pela violência, bem como de seus respectivos familiares.

político sobre os territórios onde essa violação de direitos acontece. A autora parte do conceito de território não apenas como espaço físico, mas como espaço simbólico e social, produtor de sentidos, práticas e redes de sociabilidade (Diógenes, 2008).

A estratégia metodológica se destacou pela composição de uma equipe formada majoritariamente por educadores sociais de rua, que atuaram como educadores-pesquisadores, permitindo uma aproximação mais humanizada e eficaz com os sujeitos. Essa dupla condição possibilitou acessar dinâmicas que permanecem ocultas aos olhares externos, revelando as tramas da exploração, os processos de invisibilização e as estratégias de resistência presentes nos territórios. Ao longo da pesquisa, foram mapeados dez pontos de maior incidência na cidade, registrando cerca de 80 diários de campo, que deram suporte à análise crítica da realidade local (Diógenes, 2008).

A obra se propõe não apenas a produzir conhecimento acadêmico, mas a subsidiar a formulação de políticas públicas intersetoriais, sendo referência fundamental para a criação e estruturação da **Rede Aquarela**. Seu caráter é técnico, científico, militante e afetivo, consolidando-se como um marco na luta pela proteção integral de crianças e adolescentes em Fortaleza. Ao mesmo tempo que denuncia, também orienta caminhos para a intervenção, articulando pesquisa, militância e gestão pública na construção de respostas efetivas ao enfrentamento da exploração sexual infantil (Diógenes, 2008).

A partir desses achados, a Rede Aquarela foi concebida para ir além do combate pontual, buscando uma intervenção mais integral. A política do “Pairzinho” – como era carinhosamente chamada – previa a descentralização das ações e a formação de comitês locais, com a participação da sociedade civil e do poder público. Essa capilaridade buscava alcançar as vítimas nos territórios onde a violência se manifestava com suas próprias dinâmicas.

Cecília Gois, com seus 25 anos de atuação no movimento de enfrentamento à violência sexual, corrobora o período de prosperidade da Rede Aquarela durante o governo Luizianne Lins. Ela descreve um cenário de “ganho de força, espaço, equipe, estrutura e orçamento”, evidenciando um investimento substancial na política. Um marco significativo foi a criação de um acolhimento institucional específico e especializado para vítimas de exploração e tráfico para fins sexuais, no espaço dos chamados Pairzinhos. Trata-se de uma inovação que se destacou nacionalmente pela sua especificidade e pioneirismo.

A Rede Aquarela, naquele período, alcançou o status de referência nacional por sua abordagem de atendimento psicossocial às vítimas de violência. A visão de Thiago Holanda era de uma política estruturada, que incluía profissionalização (com o programa Estilo Solidário), mobilização, e atendimento especializado, representando um avanço significativo na proteção de crianças e adolescentes.

A transição de governo para a gestão de Roberto Cláudio (2013 - 2016/ 2017 - 2020) representou um ponto de inflexão desfavorável para as políticas de infância em Fortaleza. Cecília Gois utiliza o termo "dizimou" para descrever o impacto sobre os programas e projetos da Funci, muitos dos quais foram extintos, resultando em uma perda direta para as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Essa alteração é lida por Rodrigues (2011) como uma expressão da lógica gerencialista, que reduz políticas públicas a metas e indicadores, enfraquecendo a dimensão ética e relacional.

No caso específico da Rede Aquarela, a equipe foi reduzida drasticamente e sua abrangência limitada a apenas metade da cidade. A justificativa era que os CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social) atenderiam a outra metade, uma estratégia que Cecília Gois considera uma "perda". Ela enfatiza que as estruturas, políticas e diretrizes dos CREAS são diferentes das da Rede Aquarela, comprometendo a qualidade do atendimento especializado.

Essa redução não se limitou apenas à equipe, mas também atingiu recursos, equipamentos e projetos que atuavam diretamente com vítimas de violência. A intercessão entre o Ponto de Encontro e a Rede Aquarela, que realizava a busca ativa de casos de exploração sexual em pontos históricos da cidade, foi gravemente afetada. Cecília Gois, em seu depoimento de junho de 2025, lamenta a "desvalorização da infância, que, apesar de ser legalmente uma prioridade absoluta, nunca foi tratada como tal na cidade".

Apesar do desinvestimento governamental, a sociedade civil, representada pelo Fórum DCA, manteve-se vigilante e atuante. Em 2019, diante da drástica redução da equipe da Rede Aquarela, uma reunião foi convocada com a presidência da FUNCI para cobrar esclarecimentos. Cecília Gois questionou a lógica de cortar um programa de referência nacional, restringindo-o apenas a metade da cidade, deixando a outra metade desprovida de atendimento especializado.

A pressão, à época, resultou em um recuo por parte da gestora da FUNCI, neste tempo histórico do governo Roberto Claudio. O embate e as resistências da

sociedade civil surtiram um efeito ainda que parcial: a situação começou a melhorar com o aumento do número de profissionais do programa Ponto de Encontro e a restauração do atendimento da Rede Aquarela para todas as regionais da cidade. Cecília Gois descreve esse movimento como um "passo que tinha dado para trás deu para frente", indicando uma recuperação, mas não um avanço efetivo.

No governo José Sarto (2021 – 2024), a política para a infância, incluindo a Rede Aquarela, foi mantida, mas com um orçamento "mínimo possível". A continuidade da gestora, à época foi um fator positivo, pois, apesar das diretrizes governamentais, ela demonstrava clareza e sensatez diante das cobranças da sociedade civil. Contudo, a política da infância, segundo Cecília Gois, foi instrumentalizada para jogos políticos e alocação de cargos, comprometendo sua eficácia.

A mudança de gestão municipal, como apontado por Thiago Holanda, frequentemente leva à rotatividade de profissionais, o que, por sua vez, afeta a continuidade dos serviços e a memória institucional. A saída de profissionais experientes e a entrada de pessoas sem o devido conhecimento da Rede e do funcionamento da engrenagem levam a uma paralisação e atraso nos atendimentos, resultando em "revitimização" das vítimas.

A transformação da Rede Aquarela em política pública municipal em 2020, por meio da lei 11.071/2020, embora ocorrendo durante a gestão de Roberto Cláudio, não foi uma iniciativa do prefeito. Foi o vereador Iraguassu Filho, então presidente da FUNCI e vereador licenciado, quem sancionou a lei de municipalização da Rede Aquarela. Esse fato ressalta a importância da atuação de aliados políticos e da sociedade civil na defesa e formalização de políticas públicas essenciais.

Um dos maiores desafios enfrentados pela Rede Aquarela e, por extensão, pela proteção de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, é a exigência do Boletim de Ocorrência (BO) para o atendimento. A Profissional Amarela, supervisora da equipe de disseminação da Rede Aquarela, detalha o fluxo: a denúncia deve ser feita na DECECA, e somente após o registro do BO, a vítima é encaminhada para o atendimento psicossocial. Cecília Gois critica veementemente, essa condição, argumentando que ela inviabiliza o acesso ao serviço em diversas situações, especialmente em comunidades controladas por facções criminosas.

Em tais contextos, o medo de represálias por parte das facções leva as famílias a silenciarem as denúncias, mesmo após a revelação da violência pela

criança ou adolescente. A falta do BO, portanto, impede que essas vítimas recebam o suporte necessário, perpetuando o ciclo da violência e resultando em sofrimento contínuo e revitimização. A discordância entre a prática e o discurso oficial da gestora da Rede Aquarela – conforme relatado por Cecília Gois – evidencia a complexidade e a delicadeza do tema. Cecília denuncia que essa exigência inverte o princípio da proteção integral, pois condiciona o cuidado à judicialização. Rodrigues (2011) alerta que políticas públicas, baseadas em critérios burocráticos e moralistas, tendem a excluir os sujeitos que mais necessitam de proteção, comprometendo sua função social.

A precarização dos serviços públicos de forma mais ampla também é um obstáculo significativo. Cecília Gois concorda que o acesso a serviços, como o CAPS Infantil é extremamente limitado, com crianças e adolescentes enfrentando meses de fila de espera devido à insuficiência de profissionais. Além disso, a dificuldade em acessar benefícios sociais, como o Bolsa Família para grupos em extrema vulnerabilidade e a ausência de políticas, como o Aluguel Social, expõem ainda mais as crianças e adolescentes a múltiplas violências.

A atuação das facções criminosas nos territórios impõe uma camada adicional de complexidade ao enfrentamento da violência sexual. A Profissional Amarela, como supervisora da equipe de prevenção da Rede Aquarela, reconhece a dificuldade em lidar com essa realidade, pois as regras impostas por esses grupos podem impedir o trabalho de prevenção e denúncia. No entanto, ela admite que há situações em que certos assuntos não podem ser abordados, limitando o alcance do trabalho de prevenção.

Thiago Holanda aprofunda essa discussão, afirmando que os "tribunais do crime" podem ter um impacto na redução de alguns tipos de violência, punindo agressores sexuais com rigor. Contudo, ele ressalta que a lógica desses grupos difere do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), sendo baseada em uma visão moral própria, o que pode levar ao encobrimento de casos ou à exploração sexual por agentes das próprias organizações.

O avanço do conservadorismo e a politização dos Conselhos Tutelares também são preocupantes. Cecília Gois denuncia a interferência política nas eleições do Conselho Tutelar em 2023, com o financiamento de candidatos ligados à base governamental e às Igrejas Evangélicas. Essa influência resulta na eleição de conselheiros com visões conservadoras, que podem dificultar o atendimento a

adolescentes LGBTQIA+ ou casos que exijam aborto legal, por exemplo. Ela afirma que o Conselho Tutelar se tornou uma "massa de manobra na mão da politicagem".

Thiago Holanda concorda que a sociedade civil perdeu recursos e que muitas instituições fecharam, enfraquecendo o debate e o enfrentamento da temática. Ele observa um esvaziamento das mobilizações, como o 18 de maio, com cada órgão atuando de forma isolada, em contraste com a mobilização integrada do passado.

A escuta especializada, embora aprovada por lei em 2017, ainda gera debates entre profissionais de psicologia e de serviço social, que questionam sua efetividade e a possível instrumentalização pelo judiciário. Apesar disso, a supervisora Profissional Amarela, deste estudo, afirma que, no Ceará, ao menos, essa lei tem sido fortalecida, e a equipe da Rede Aquarela realiza o preparo para o depoimento especial, buscando minimizar os danos emocionais às vítimas.

Apesar dos cortes orçamentários, da precarização dos serviços e da instrumentalização política, a Rede Aquarela, mesmo com defasagem de profissionais e acúmulo de casos, busca fazer o melhor possível. A supervisora (Profissional Amarela) destaca a importância do trabalho na prevenção e no atendimento, mesmo com a redução de profissionais e cortes em benefícios, como o lanche, que, em muitos casos, era a única refeição da criança.

A sociedade civil organizada, exemplificada pelo Fórum DCA e a Comissão de Enfrentamento, continua sua atuação incansável. Cecilia Gois descreve a dedicação desta sociedade civil em cobrar as políticas públicas, monitorar o orçamento e fazer formações em escolas e outras instituições. A militância, muitas vezes não remunerada, é impulsionada pela crença em uma sociedade melhor e na garantia de um atendimento digno e de qualidade para as vítimas de violência. Rodrigues (2011) reforça que políticas emancipatórias exigem participação ativa dos sujeitos, práticas reflexivas e investimentos contínuos. Quando submetidas à lógica do desmonte, as políticas públicas tornam-se apenas respostas pontuais e fragmentadas, incapazes de enfrentar a complexidade das violações de direitos.

A expectativa para a atual gestão municipal, liderada por Evandro Leitão, eleito em 2024, é que ocorra uma normalização e um avanço das políticas para a infância. A sociedade civil aguarda o momento propício para cobrar a reestruturação e a injeção de recursos nas áreas prioritárias. Contudo, Thiago Holanda expressa

ressalvas, mencionando o retorno do "primeiro-damismo²⁴ progressista" e a ausência de uma agenda clara para a infância por parte da atual vice-prefeita.

A falta de criatividade e inventividade na política é um ponto crítico para Thiago Holanda, que defende a necessidade de se adaptar às novas dinâmicas, como o uso da tecnologia no enfrentamento da violência sexual. A tecnologia, embora também seja um vetor de abuso, pode ser uma ferramenta poderosa para a prevenção e o acesso a informações.

Para superar as lacunas e desafios, Thiago Holanda enfatiza a necessidade de um orçamento crescente, pactuação entre os diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal) e continuidade dos serviços. A gestão, para ele, é o fator mais importante, pois mesmo com recursos, uma má gestão pode comprometer a política.

A compreensão da violência sexual infantil deve considerar suas múltiplas dimensões: cultural, econômica e política. Thiago Holanda destaca que a maioria das vítimas provém de contextos de vulnerabilidade social e que a mercantilização dos corpos e a objetificação, especialmente das meninas, são fatores culturais que contribuem para a perpetuação da violência. A tecnologia, com a facilitação do acesso a pessoas com intenção de cometer atos de violência, agrava ainda mais essa vulnerabilidade.

Cecília Gois e Thiago Holanda reforçam a necessidade de documentar e resgatar a história do enfrentamento da violência sexual no Ceará, visando a produção de publicações mais completas e a reunião de fragmentos da memória institucional. Essa iniciativa, aliada à continuidade da pesquisa e do monitoramento das políticas públicas, é fundamental para fortalecer a luta e garantir que as crianças e adolescentes tenham, de fato, seus direitos protegidos. A busca por um atendimento de qualidade que minimize os danos à saúde mental das vítimas, permanece como o objetivo central dessa incansável militância.

A política pública de enfrentamento ao abuso sexual infantil não pode ser reduzida a meros protocolos. Ela precisa ser espaço de acolhimento, escuta e transformação. A avaliação em profundidade proposta por esta pesquisa revela que sua efetividade está intimamente ligada à presença ativa dos sujeitos nos territórios e

²⁴ "Primeiro-damismo" refere-se às atividades e influências das primeiras-damas, as esposas dos presidentes, governadores e prefeitos, na esfera pública e política, especialmente em áreas como assistência social e promoção de projetos sociais.

à capacidade de resistência frente aos desmontes.

Assim, o contexto em que a política se insere não é estático. Ele é atravessado por múltiplas determinações e disputas, como bem nos mostra Rodrigues (2011). A Rede Aquarela, ao longo de sua história, é testemunho da força das mobilizações sociais, mas também da fragilidade das políticas diante da indiferença institucional. Cabe à sociedade e ao poder público decidir se essa rede continuará sendo um espaço de acolhimento e transformação — ou se será apenas mais um nome apagado pela burocracia e pelo silêncio.

4.2.2 Trajetória Institucional

A análise da trajetória institucional da política de enfrentamento ao abuso sexual infantil foi desenvolvida por meio de entrevistas com profissionais que atuam diretamente na implementação e execução dessas ações, com foco no Programa Rede Aquarela, da Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI). A proposta é compreender como as políticas evoluíram ao longo dos anos, identificando avanços, retrocessos e os principais desafios enfrentados na prática cotidiana dos serviços de proteção (Gussi, 2016).

A análise dos depoimentos será realizada com base na metodologia da narrativa institucional, o que permitirá captar as dimensões subjetivas, simbólicas e processuais da política, conforme orientado por Bourdieu (2006). A proposta de Rodrigues (2019) enfatiza que a reconstrução de trajetórias não deve restringir-se ao exame documental ou normativo da política, mas, sim, considerar o fluxo da política no tempo e no espaço, com atenção às mediações culturais, institucionais e sociais que a transformam em cada contexto.

Como destaca Rodrigues (2019), a trajetória institucional envolve três dimensões analíticas principais. Tais dimensões entrelaçam-se e afetam diretamente a forma como a Rede Aquarela é operacionalizada, particularmente em um contexto de municipalização da política social, onde os municípios ganham autonomia, mas também enfrentam limites orçamentários e institucionais.

A trajetória institucional da política de enfrentamento ao abuso sexual infantil em Fortaleza/CE revela um percurso marcado por disputas simbólicas, variações de compromisso político e tensões entre formulação e implementação. Para compreendê-la, esta pesquisa se apoia nas três dimensões analíticas propostas por

Rodrigues (2011; 2019): (i) a trajetória da política e de seu conteúdo; (ii) sua articulação com ciclos de governo e modelos político-econômicos; e (iii) a trajetória dos recursos e seu impacto na implementação. Essa abordagem permite situar a Rede Aquarela como uma política viva, atravessada por mediações institucionais, culturais e históricas.

Na primeira dimensão — o conteúdo da política — observamos que a criação da Rede Aquarela, em 2005, foi resultado de uma conjunção entre pressões da sociedade civil, diagnósticos técnicos e compromissos governamentais específicos. O programa nasce dentro da FUNCI e dialoga diretamente com o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e o Programa Sentinela. Como explicou Thiago Holanda, a política foi formulada a partir da escuta de atores sociais que já atuavam nos territórios e da leitura atenta de dados sobre exploração sexual comercial.

A coordenadora da Equipe de Disseminação (Profissional Amarela), entrevistada nesta pesquisa, destaca que a Rede Aquarela foi pensada desde o início como uma política estruturante e não como simples serviço. Isso se reflete em sua composição, uma equipe multiprofissional, com atuação nos eixos de atendimento: responsabilização, prevenção e disseminação. A proposta sempre foi ultrapassar a lógica assistencialista e fragmentada, articulando diferentes setores da administração pública e fortalecendo vínculos com a comunidade.

O nome “Aquarela” não foi escolhido por acaso. Como lembra Thiago Holanda, havia a intenção de “colorir territórios de dor”, sinalizando que a política tinha como base o acolhimento, o cuidado e a esperança. Esse conteúdo simbólico marca profundamente a identidade da política, que sempre procurou aliar a técnica à sensibilidade, em sintonia com o princípio da proteção integral, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

A Profissional Dourado complementa esse cenário ao enfatizar que, embora a lei de 2020 tenha sido um marco, a força da política já estava presente na prática cotidiana da equipe. Para ela, a Rede se construiu “de dentro para fora”, com os profissionais aprendendo no exercício das funções, improvisando, se adaptando e, acima de tudo, criando vínculos com as vítimas. Essa construção prática e experiencial é central na análise de Rodrigues (2019), ao destacar que as políticas ganham densidade no encontro com os sujeitos e suas demandas. As entrevistas mostram que o conteúdo da Rede Aquarela foi sendo ressignificado e adaptado, de

acordo com as necessidades locais, com as experiências das equipes e com as transformações no perfil dos casos atendidos.

Na segunda dimensão — os ciclos de governo e os modelos político-econômicos — observamos inflexões importantes. Thiago relata que durante a gestão de **Juraci Magalhães (1997–2004)**, a pauta da infância era praticamente inexistente como política estruturada. A Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI), embora já criada, estava subordinada à lógica da caridade e da institucionalização, centrada em abrigos e ações assistencialistas esparsas.

Segundo o sociólogo, o governo Juraci operava em uma perspectiva “punitiva e higienista” frente à infância pobre, reforçando estigmas e práticas de exclusão. Nesse contexto, as denúncias de abuso sexual eram ignoradas ou tratadas com descaso, sem políticas específicas de proteção e sem articulação com o Sistema de Garantia de Direitos. A violência sexual era, portanto, invisibilizada e naturalizada pelas instâncias públicas.

A virada se dá com a chegada de Luizianne Lins à Prefeitura de Fortaleza (2005–2012), cujo governo, em duas gestões, adota um modelo político, baseado nos direitos humanos e na valorização das políticas sociais. Para Thiago, esse foi um “momento de inflexão” em que a infância e a juventude ganham centralidade na agenda pública. A FUNCI é fortalecida institucionalmente, com orçamento próprio e autonomia técnica, e passa a coordenar ações estratégicas voltadas ao enfrentamento da violência sexual.

Durante os dois mandatos de Luizianne Lins, a Rede Aquarela consolida-se como política pública de referência, articulada ao PAIR, com financiamento federal e forte parceria com organizações da sociedade civil. Como lembra a Profissional Amarela, esse período foi marcado pela criação de núcleos regionais, campanhas educativas, escutas especializadas e formações em larga escala para professores, conselheiros tutelares e profissionais da saúde e assistência. Cecilia Gois, que atuou na FUNCI desde 2006, especificamente no núcleo de gênero e, depois, na coordenação de gestão, trabalhando com Thiago Holanda, relata que a FUNCI possuía cinco eixos e se reconfigurou para ter status de Secretaria de Direitos Humanos, com coordenadorias para diferentes segmentos, como criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência e diversidade sexual. Ela destaca que a Rede Aquarela, que antes era o programa Sentinela, foi criada por meio de uma parceria público-privada, com o financiamento de uma instituição internacional e que

Fortaleza inovou ao criar um acolhimento institucional específico e especializado para vítimas de exploração e tráfico para fins sexuais, algo inédito no Brasil na época. A equipe da Rede Aquarela se tornou uma referência nacional, sendo a única instituição a oferecer atendimento psicossocial às vítimas de violência.

No entanto, o conteúdo da política não se manteve imune às mudanças políticas. Com a saída de Luizianne e a entrada de uma nova gestão em 2013, observou-se um enfraquecimento progressivo da política, que passou a ser tratada de forma secundária pela administração municipal. Thiago denuncia que a FUNCI foi esvaziada e que a Rede Aquarela perdeu visibilidade pública e capacidade de ação articulada, tornando-se cada vez mais dependente da assistência social.

Cecilia Gois, que saiu da FUNCI em 2013, quando Roberto Cláudio assumiu, para trabalhar no CEDECA com o socioeducativo, continuou fazendo parte da comissão de enfrentamento do Fórum DCA e participou do monitoramento das políticas públicas de Fortaleza em 2014. Ela relata que, ainda no governo Roberto Cláudio, a equipe da Rede Aquarela foi reduzida pela metade, atendendo apenas metade da cidade, enquanto a outra metade seria atendida pelos CREAS. Essa mudança foi avaliada como uma perda, pois as estruturas, políticas e diretrizes dos CREAS são diferentes das da Rede Aquarela. Projetos e programas da FUNCI foram extintos, e a intercessão do Ponto de Encontro com a Rede Aquarela para a busca ativa de casos de exploração sexual em locais históricos da cidade foi afetada. A militante da causa da infância lamenta que a criança e o adolescente, apesar de serem prioridade absoluta por lei, nunca foram tratados como tal na cidade.

Em 2019, Cecilia Gois se reaproximou da Comissão de Enfrentamento e o Fórum DCA questionou a presidência da FUNCI sobre a redução da equipe da Rede Aquarela, que era um programa especializado e modelo nacional. A militante criticou a lógica de cortar pela metade o atendimento especializado em uma cidade que, historicamente, mais explora crianças e adolescentes, especialmente em relação à exploração e ao turismo sexual. A presidente da FUNCI, à época, recuou, e embora não tenha apresentado novas informações, a situação começou a melhorar com o aumento do número de profissionais do programa Ponto de Encontro e a restauração do atendimento da Rede Aquarela para todas as seis regionais da cidade, o que Cecilia considera um passo para frente, embora não um avanço. O Fórum DCA tem monitorado o orçamento e cobrado a efetividade e ampliação da política, buscando que o atendimento minimize os danos às vítimas. Em 2023, o número de psicólogas

da equipe de atendimento da Rede Aquarela triplicou, passando de 6 em 2017 para 16, o que foi considerado um avanço significativo.

Profissional Amarela e Profissional Verde relatam que, ao longo dos anos, houve uma rotatividade intensa de profissionais, muitas vezes provocada por mudanças políticas. Cada nova gestão substituíva equipes inteiras, levando embora a memória institucional, os vínculos construídos e os acúmulos técnicos. Esse padrão de descontinuidade gera desorganização e retrabalho.

Em seu relato, a Profissional Dourado, que entrou na Rede por meio de indicação política, reconhece que esse é um problema estrutural. Ela aponta que, apesar de alguns profissionais entrarem com compromisso e preparo, muitos não têm formação adequada para lidar com casos tão complexos, o que prejudica o atendimento e a credibilidade do programa.

O depoimento da Profissional Dourado revela ainda um fenômeno preocupante: o sentimento de que a Rede tem visibilidade nacional, sendo reconhecida fora do Ceará, mas internamente sofre com apagamentos e disputas institucionais. Ela menciona situações em que a gestão demonstrou desconforto com o destaque que a Rede vinha ganhando, dificultando o acesso a recursos e parcerias externas.

A terceira dimensão — a trajetória dos recursos e a implementação — mostra o impacto direto dessas decisões políticas. A Profissional Amarela e outras profissionais entrevistadas relatam que os vínculos de trabalho passaram a ser precarizados, com terceirizações e alta rotatividade. O número de profissionais diminuiu ao final da Gestão do Prefeito José Sarto, e as ações externas de prevenção e sensibilização foram reduzidas por falta de orçamento. A capilaridade da política foi comprometida, afetando diretamente a continuidade do atendimento às vítimas.

A Profissional Dourado denuncia a redução de psicólogos de 16 para apenas 4, o que gerou filas e impossibilidade de manter grupos terapêuticos, atividades lúdicas e ações comunitárias. Ela afirma que o Maio Laranja, mês de mobilização contra o abuso, foi iniciado sem nenhuma ação significativa por parte da gestão, o que gerou frustração entre os trabalhadores.

A falta de estrutura física também foi destacada por ela. Havia projetos de ampliação de salas e refeitórios, mas nada foi executado. Além disso, há ofertas externas de apoio e financiamento que não são aceitas pela gestão, o que levanta suspeitas sobre o grau de transparência e compromisso político com a ampliação da

política.

A Profissional Verde também discorre sobre a sobrecarga emocional dos profissionais. Os casos atendidos são extremamente graves e envolvem violência sexual intrafamiliar, negligência e exploração digital. Ela compartilha situações envolvendo mães que vendiam vídeos das filhas e professoras que abusavam de crianças em escolas privadas. Essa vivência impacta diretamente a saúde mental da equipe.

O “cuidar de quem cuida” ainda é tímido e eventual, segundo ela. Algumas ações pontuais como o “escalda-pés” são oferecidas, mas não há um programa contínuo de apoio psicossocial para os trabalhadores. A falta de valorização e reconhecimento institucional também contribui para o adoecimento. O depoimento da Profissional Verde reforça que, além da escuta qualificada, é preciso criar vínculos. Muitas crianças, segundo ela, apenas “esperam o atendimento acabar”, se não sentirem empatia e confiança no profissional. Isso demonstra que a política não se resume a procedimentos, mas envolve afeto, acolhimento e presença ética.

O prefeito José Sarto assumiu a gestão de Fortaleza de 2021 à 2024. Durante sua administração, segundo reportagem do Jornal Diário do Nordeste foram implementadas diversas ações voltadas à proteção de crianças e adolescentes, especialmente no enfrentamento ao abuso sexual infantil. Destaca-se a ampliação dos Conselhos Tutelares de 8 para 12 unidades, garantindo a presença de um conselho em cada regional da cidade, medida essa visando fortalecer a rede de proteção e assegurar uma atuação mais eficaz na defesa dos direitos das crianças e adolescentes²⁵.

Além disso, conforme a reportagem e o site da Prefeitura de Fortaleza²⁶, a gestão firmou parceria com o UNICEF por meio da iniciativa #AgendaCidadeUNICEF, focando em ações integradas nas áreas de educação, saúde e assistência social, com ênfase no bairro Jangurussu, buscando criar uma rede de proteção integral na primeira infância, abordando questões como evasão escolar e prevenção de doenças. Outras iniciativas incluem o fortalecimento da Rede Aquarela, que atua no

²⁵ Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/sarto-envia-proposta-para-camara-que-cria-quatro-novos-conselhos-tutelares-em-fortaleza-1.3338851?utm_source=chatgpt.com
<Acesso em: 05 jun.2025>.

²⁶ Disponível em: https://fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-sarto-anuncia-bairros-dos-proximos-conselhos-tutelares-durante-abertura-do-curso-para-novos-conselheiros?utm_source=chatgpt.com
<Acesso em: 05 jun.2025>.

enfrentamento à violência sexual, e a implementação de programas como o Família Acolhedora e o Ponte de Encontro, que visam o acolhimento e a proteção de crianças em situação de vulnerabilidade.

No entanto, o monitoramento realizado pelo Fórum DCA em 2023 confirma a fala da Profissional Amarela. Segundo o relatório, os núcleos da Rede Aquarela operam com equipes incompletas, enfrentam dificuldades para realizar atividades preventivas e lidam com a morosidade da rede de saúde mental e da justiça. Além disso, o número de casos atendidos vem crescendo, sem que haja uma contrapartida em ampliação de estrutura ou recursos humanos. A Profissional Verde confirma essa limitação, especialmente nos encaminhamentos para atendimento psicológico. Crianças com ideação suicida aguardam semanas para atendimento por falta de estrutura em outros equipamentos da rede. Essa espera pode representar risco de vida.

Mesmo após a promulgação da Lei Municipal nº 11.071/2020, que institucionaliza formalmente a Rede Aquarela como política pública, os problemas persistem. Thiago enfatiza que essa formalização, embora importante, não se traduziu em maior orçamento, campanhas públicas ou fortalecimento técnico. “O papel aceita tudo”, afirma ele, lembrando que a efetivação da política depende de vontade política e pressão social.

As entrevistas também revelam disputas simbólicas sobre o sentido da política. Como observa a Profissional Amarela, ainda há setores da gestão e da sociedade que veem a Rede Aquarela como gasto, e não como investimento. Isso demonstra, segundo Rodrigues (2019), como as trajetórias institucionais também são atravessadas por lógicas simbólicas, resistências culturais e disputas ideológicas que impactam a operacionalização cotidiana da política.

Outro ponto destacado por Thiago é o avanço do conservadorismo moral, sobretudo após 2016. Ele aponta que a pauta da violência sexual foi apropriada por setores religiosos e moralistas que a reduzem a um discurso punitivista e esvaziam seu conteúdo emancipatório. Essa mudança compromete a dimensão preventiva da política, dificulta o diálogo com as escolas e mina o trabalho de formação crítica.

Apesar de todos esses desafios, a trajetória da Rede Aquarela também é feita de resistência. Profissionais como a coordenadora entrevistada e tantos outros seguem comprometidos com o acolhimento das vítimas, a escuta qualificada e a luta por direitos. Como enfatiza Rodrigues (2019), a política se concretiza nas práticas,

nas relações e nas estratégias cotidianas que os sujeitos constroem a partir de suas experiências.

A formação crítica da equipe, a construção de saberes situados e a articulação com o Sistema de Garantia de Direitos são elementos que mantêm viva a política, mesmo em contextos adversos. A Rede Aquarela continua sendo referência para o enfrentamento à violência sexual infantil no Brasil, graças à dedicação dos seus profissionais e ao apoio de movimentos sociais como o Fórum DCA, o CEDECA e outras entidades que atuam na defesa dos direitos da infância.

Assim, a análise da trajetória institucional da Rede Aquarela, a partir das três dimensões propostas por Rodrigues (2011), permite reconhecer que a política pública é um processo em disputa permanente. Seu conteúdo, sua continuidade e sua efetividade dependem da correlação de forças nos ciclos de governo, da alocação de recursos e da valorização dos sujeitos que a executam.

Apesar das dificuldades, há uma forte percepção de que a Rede Aquarela é necessária e transformadora. A Profissional Dourado afirma que, mesmo com todas as limitações, a política é um espaço onde a escuta ganha sentido e a criança é tratada como sujeito de direitos.

Por fim, é possível afirmar que a trajetória da Rede Aquarela expressa as contradições da política pública no Brasil: entre o direito e o favor, entre a norma e a prática, entre o reconhecimento e o descaso. Ainda assim, como disse a Profissional Amarela em sua entrevista, “a gente segue, porque sabe que essas crianças precisam ser protegidas — e a Rede Aquarela é, muitas vezes, a única porta que se abre para elas.”

4.2.3 Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo, conforme destaca Rodrigues (2011), consiste na interpretação crítica das bases normativas e programáticas que estruturam uma política pública. Ao investigar o conteúdo da Rede Aquarela como política municipal de enfrentamento à violência sexual infantil, adota-se essa abordagem para compreender se há coerência entre o que está prescrito nos dispositivos legais e normativos e o que se realiza na prática. A metodologia permite identificar os valores que orientam a política, suas diretrizes operacionais, os programas associados e os mecanismos institucionais que sustentam sua implementação.

A Rede Aquarela foi instituída como política pública por meio da Lei Municipal nº 11.071/2020, após mais de uma década de atuação como programa vinculado à Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI). Sua institucionalização representa um avanço significativo na consolidação do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no município de Fortaleza.

O conteúdo da lei evidencia um compromisso com a doutrina da proteção integral, conforme preconizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Ao estruturar a Rede Aquarela em eixos de atuação específicos — prevenção (disseminação), atendimento psicossocial, articulação institucional (DECECA) e sistema de justiça (12ª Vara) —, a política reflete a intersectorialidade como um de seus princípios fundamentais.

Entre os valores centrais expressos na legislação, destacam-se a proteção da infância, a responsabilização dos agressores, a escuta qualificada das vítimas e a atuação preventiva junto aos territórios mais vulneráveis. Esses valores são reafirmados nos depoimentos das entrevistadas da Rede Aquarela, que reforçam a importância do atendimento humanizado, da escuta especializada e da sensibilização da sociedade para os sinais da violência.

Outro aspecto relevante da política é o reconhecimento da vulnerabilidade social como elemento agravante da violência sexual. A lei e a prática institucional consideram os contextos socioeconômicos das vítimas, prevendo articulações com políticas de assistência social, saúde e educação. Essa perspectiva ampliada é coerente com os marcos normativos nacionais, como a Lei 13.431/2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança vítima ou testemunha de violência.

A análise do conteúdo também revela que a Rede Aquarela se apoia em estratégias de descentralização e territorialização. A atuação das equipes técnicas por regionais, como relatado pela Profissional Amarela e outras entrevistadas, permite uma aproximação com a realidade local e fortalece a resposta às especificidades de cada território. Essa lógica é compatível com a noção de política pública como prática situada e adaptável.

O eixo de prevenção, conduzido pelo núcleo de disseminação, apresenta-se como um dos pilares mais estratégicos da política. Suas ações incluem

capacitações com profissionais de saúde, educação e assistência, além de atividades com crianças, adolescentes, pais e responsáveis. Esse esforço preventivo visa não apenas informar, mas transformar a cultura permissiva em relação ao abuso, alinhando-se à ideia de uma política proativa e não apenas reativa.

A estrutura normativa da Rede Aquarela também incorpora elementos inovadores, como o acompanhamento contínuo das vítimas por equipes multiprofissionais e o fortalecimento do vínculo com o sistema de justiça. A escuta especializada e o depoimento especial são procedimentos integrados à política, ainda que, como apontado por Thiago Holanda, persistam resistências e desafios éticos em sua execução.

A análise de conteúdo identifica ainda a presença de tensões entre a intenção normativa e as condições práticas de implementação. Por exemplo, a previsão de atendimento integral encontra entraves na carência de profissionais, nas dificuldades de acesso aos serviços e na sobrecarga da rede, conforme relatado pelas Profissionais Azul, Verde e Dourado. A política, apesar de estruturada com base em valores democráticos e inclusivos, enfrenta fragilidades na articulação intersetorial. Os fluxos entre saúde mental, assistência social e educação ainda apresentam rupturas, revelando a necessidade de fortalecer os mecanismos de comunicação e responsabilização entre os setores.

A existência de quatro eixos (prevenção/disseminação, atendimento psicossocial, eixo DECECA e eixo 12ª Vara) garante diversidade de estratégias, mas também exige sincronia institucional. A análise aponta que há esforços de integração, especialmente nos momentos de capacitação e eventos articulados, mas a rotina ainda é permeada por descompassos operacionais.

Imagem 1 – Rede Aquarela/Eixos



Fonte: Criada pela Autora (2025)

O conteúdo da política também contempla a dimensão formativa, com foco na qualificação constante das equipes. Contudo, como apontado nas entrevistas, a forma de contratação — majoritariamente terceirizada — pode comprometer a continuidade, o vínculo institucional e o comprometimento técnico dos profissionais, além de fragilizar a política enquanto política de Estado.

O depoimento da Profissional Dourado traz à tona um aspecto importante do conteúdo político-institucional: a influência de indicações políticas na ocupação dos cargos. Isso revela contradições entre o conteúdo ideal da política — orientado pela ética e competência — e os arranjos práticos que ainda reproduzem lógicas clientelistas.

Ainda assim, há consenso entre os profissionais entrevistados sobre a potência da Rede Aquarela como modelo. A sua consolidação como política pública foi uma conquista histórica, especialmente considerando que Fortaleza é o único município com uma estrutura especializada para esse tipo de atendimento, enquanto os demais delegam tal responsabilidade aos CREAS.

A análise do conteúdo jurídico-normativo permite concluir que a Rede Aquarela se alinha com os princípios do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. A articulação com o Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar e demais instituições do Complexo Casa da Criança fortalece a lógica de um sistema protetivo integrado.

Ao articular ações de atendimento e prevenção, a política expressa uma

lógica sistêmica que ultrapassa a simples resposta à violência, promovendo também uma cultura de enfrentamento. Os conteúdos das formações, das palestras e das oficinas são moldados a partir da realidade dos territórios, como ficou destacado pela Profissional Amarela e as demais profissionais da disseminação.

Entretanto, os desafios de ordem orçamentária e de continuidade política são recorrentes. Como denuncia Cecília Gois, houve momentos em que a Rede Aquarela sofreu redução de cobertura e equipe, comprometendo a universalidade do atendimento. Isso aponta para a importância de que políticas como essa estejam juridicamente asseguradas e financeiramente priorizadas.

O conteúdo da lei também estabelece a FUNCI como coordenadora das ações, atribuindo-lhe papel estratégico na mediação entre os eixos e na articulação da rede. Sua atuação, contudo, deve estar ancorada em planejamento, avaliação e escuta das bases, o que, segundo relatos, nem sempre ocorre com regularidade.

Outro conteúdo importante é o papel da escuta especializada. Apesar de prevista como método humanizado de coleta de depoimentos, sua implementação ainda depende de formações continuadas, adaptação ética e recursos materiais adequados. A complexidade desse dispositivo demanda atenção constante para que sua aplicação não reproduza a revitimização.

No que diz respeito à articulação com o Sistema de Justiça, a política acerta ao incluir o eixo da 12ª Vara, responsável pelo depoimento especial. No entanto, a morosidade processual e o sentimento de impunidade persistem, como relatado pela Profissional Verde, impactando negativamente o enfrentamento à violência e a recuperação das vítimas.

O conteúdo preventivo, por sua vez, mostra-se promissor ao considerar aspectos como sexualidade, redes sociais, violência simbólica e cultura do silêncio. A política reconhece que a prevenção é mais eficaz quando se antecipa ao dano, sobretudo em contextos marcados por desigualdades históricas e naturalização da violência.

A análise de conteúdo evidencia ainda o esforço da política em sensibilizar pais e cuidadores, compreendendo que a violência sexual frequentemente ocorre no ambiente intrafamiliar. Essa perspectiva é fundamental para romper com a ideia de um agressor externo e reconhecer que a violência muitas vezes está dentro do lar.

Por fim, a política pública Rede Aquarela, ao ser analisada em sua dimensão normativa, simbólica e operacional, revela-se uma experiência potente e

inovadora, mas que precisa ser constantemente fortalecida frente aos desafios estruturais e conjunturais. A proteção da infância, como valor central, exige compromisso contínuo, articulação sólida e investimento político.

4.2.4 Análise do Espectro Temporal e Territorial

A análise do espectro temporal e territorial, tal como concebida por Lea Carvalho Rodrigues (2011, 2019), consiste em uma dimensão estruturante da avaliação em profundidade das políticas públicas. Diferentemente de abordagens tradicionais que tendem a isolar indicadores de desempenho ou verificar cumprimento de metas formais, essa proposta demanda uma investigação que considere os deslocamentos da política no tempo e no espaço, as apropriações simbólicas e institucionais que ela sofre ao longo de seu percurso, e os efeitos dessas variações sobre sua efetividade.

Segundo Rodrigues (2011), o espectro temporal e territorial refere-se ao trajeto percorrido por uma política pública através dos espaços político-institucionais e socioculturais nos quais ela é implantada, com atenção às dinâmicas que a atravessam, aos atores que a constituem e às ressignificações que ela sofre. Trata-se, portanto, de uma análise que vai além da linearidade histórica ou da distribuição geográfica da política, pois busca compreender os processos de construção, apropriação e disputa simbólica que determinam sua configuração final em diferentes contextos.

No campo do enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, o espectro temporal exige a observação de marcos históricos e institucionais, mas também dos fluxos de sentido que perpassam esses momentos. A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 é um marco fundamental, não apenas jurídico, mas simbólico, pois inscreve a infância como sujeito de direitos e institui o princípio da proteção integral como diretriz estruturante das políticas públicas. Esse marco, como aponta Rodrigues (2019), deve ser lido em seu contexto sociopolítico, ou seja, como produto das mobilizações da sociedade civil na redemocratização e das disputas pelo reconhecimento da infância como prioridade absoluta.

A partir de então, outras normativas, como a Lei Menino Bernardo (2014), a Lei da Escuta Especializada (2017) e a Lei Henry Borel (2022), expressam diferentes

momentos de reformulação da política de proteção, revelando avanços, mas também contradições e limitações. A análise do espectro temporal, à luz da proposta de Rodrigues, requer atenção à trajetória dos governos e aos modelos político-econômicos que orientam suas ações. Mudanças de governo, cortes orçamentários, realinhamentos ideológicos e instabilidades administrativas afetam diretamente os fluxos de financiamento, o foco das políticas e a mobilização das redes de proteção.

Mais do que identificar as datas ou leis, essa análise precisa captar os sentidos atribuídos às políticas pelos diferentes atores em cada ciclo, considerando como elas foram reinterpretadas, ampliadas ou esvaziadas ao longo do tempo. Como destaca a autora, a compreensão da política deve sempre considerar os processos de significação e ressignificação operados pelos sujeitos institucionais, técnicos e sociais que participam de sua formulação e implementação.

Do ponto de vista territorial, a análise deve considerar como a política se materializa em realidades socioculturais diversas, sujeita a múltiplas mediações e apropriações locais. Para Rodrigues (2011), o trânsito de uma política entre as esferas federal, estadual e municipal não ocorre de forma neutra, mas é mediado por relações de poder, disputas políticas, capacidades institucionais desiguais e repertórios culturais específicos. Essa dimensão territorial envolve, portanto, a análise da forma como a política é “traduzida” em contextos concretos, com destaque para a atuação de gestores, técnicos, conselheiros e comunidades na sua efetivação ou desvirtuamento.

No caso do Programa Rede Aquarela, por exemplo, essa análise permite compreender como uma política municipal de enfrentamento ao abuso sexual infantil é construída, implementada e ressignificada no contexto de Fortaleza. Instituída pela Lei nº 11.071/2020, a Rede Aquarela representa um esforço de institucionalização local, mas enfrenta desafios ligados à capacidade administrativa, disponibilidade de recursos, formação continuada dos profissionais e articulação intersetorial.

A análise territorial não se limita à observação da infraestrutura física ou da cobertura dos serviços, mas inclui a compreensão das mediações simbólicas, culturais e políticas que permeiam sua implementação, como orienta Rodrigues. Isso implica examinar, por exemplo, a forma como diferentes setores da rede (educação, saúde, assistência, segurança) reconhecem ou não o problema da violência sexual, os modos como o tema é abordado nas escolas, os limites impostos por discursos conservadores à educação sexual, e as resistências culturais ao enfrentamento do

tema.

Além disso, é necessário reconhecer as desigualdades estruturais entre os territórios, que impactam diretamente a efetivação das políticas. Municípios com baixa arrecadação, alta demanda social e quadros técnicos reduzidos enfrentam mais dificuldades para implementar ações integradas de proteção, o que compromete a universalização do atendimento e amplia as vulnerabilidades. Como destaca Rodrigues (2011), a compreensão das políticas exige o mapeamento não apenas da oferta formal de serviços, mas também da presença ou ausência de redes de solidariedade, valores comunitários e projetos de desenvolvimento local, que constituem elementos fundamentais na apropriação da política.

Ao articular as dimensões temporal e territorial, a proposta de avaliação em profundidade revela como uma política é historicamente situada e territorialmente contextualizada, sofrendo contínuos processos de negociação, resistência e adaptação. A política pública deixa, assim, de ser um conjunto normativo fixo, para ser compreendida como um processo social em disputa, constantemente tensionado pelos interesses dos atores e pelos sentidos que lhe são atribuídos em diferentes momentos e lugares.

Esse olhar denso e multidimensional permite identificar, por exemplo, os desvios entre o que foi planejado normativamente e o que se concretiza na prática, as estratégias locais de enfrentamento às ausências institucionais, os efeitos da descontinuidade política e os desafios enfrentados pelos profissionais da ponta na mediação entre direitos e realidade. Como afirma Rodrigues (2019), compreender a política em sua dimensão espaço-temporal é também reconhecer sua fluidez, suas tensões e sua potência de transformação social.

Portanto, ao aplicar a análise do espectro temporal e territorial à política de enfrentamento ao abuso sexual infantil, busca-se não apenas avaliar sua eficácia administrativa, mas também entender os sentidos e limites de sua atuação em diferentes contextos históricos e geográficos, revelando os caminhos possíveis para seu fortalecimento e ressignificação, a partir das experiências e saberes locais.

Nesse cenário marcado por desafios e contradições na efetivação da proteção integral, é fundamental refletir sobre o papel dos profissionais que compõem a linha de frente das políticas públicas voltadas à infância, com especial atenção ao(a) assistente social. Sua atuação revela-se estratégica na escuta qualificada, no encaminhamento das demandas e na articulação intersetorial da rede de proteção.

Diante disso, o próximo capítulo Serviço Social na Política Pública de Enfrentamento ao Abuso Sexual Infantil: Sua Posição e Seu Papel nas Equipes Multidisciplinares, se dedica a analisar de forma aprofundada a inserção do(a) assistente social nesse contexto, discutindo suas atribuições, potencialidades e limites na condução das ações de enfrentamento às violações de direitos, especialmente nas situações de abuso sexual infantil.

5 SERVIÇO SOCIAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO AO ABUSO SEXUAL INFANTIL: SUA POSIÇÃO E SEU PAPEL NAS EQUIPES MULTIDISCIPLINARES

O Serviço Social, enquanto profissão historicamente vinculada à luta por direitos e à mediação das expressões da questão social, tem se consolidado como agente estratégico nas políticas públicas voltadas à infância. No enfrentamento ao abuso sexual infantil, esse protagonismo se intensifica diante da complexidade das situações atendidas e das exigências intersetoriais que envolvem a garantia de direitos das crianças e adolescentes. A atuação do(a) assistente social, inserido nas equipes multidisciplinares da Rede de Proteção, transcende o atendimento pontual, assumindo uma posição articuladora, crítica e propositiva. O desafio está em lidar com práticas institucionais ainda fragmentadas, lacunas no fluxo de atendimento e barreiras ideológicas que dificultam o enfrentamento qualificado da violência sexual, sobretudo quando esta ocorre no espaço doméstico, envolta em silêncios e negações.

Neste capítulo, discutiremos o papel do Serviço Social no contexto da política pública municipal de enfrentamento ao abuso sexual infantil em Fortaleza, tomando como referência a atuação profissional nas equipes da Rede Aquarela. A análise considera a trajetória histórica da profissão, seu projeto ético-político e os desafios contemporâneos impostos às práticas profissionais no interior de uma conjuntura marcada por conservadorismos, precarização das políticas públicas e violações de direitos.

Ao refletir sobre a posição do(a) assistente social neste cenário, buscamos evidenciar como sua atuação contribui para a efetivação da proteção integral, para o fortalecimento da rede intersetorial e para a escuta qualificada das vítimas. Com base em dados empíricos e fundamentação teórica, o capítulo lança luz sobre os limites e potencialidades dessa prática, destacando o compromisso da profissão com a transformação social e com a construção de respostas públicas mais justas e eficazes no enfrentamento da violência sexual infantil.

O Serviço Social, enquanto profissão comprometida com a defesa dos direitos humanos e com a transformação das condições sociais marcadas pela desigualdade e pela exclusão, tem sua trajetória histórica diretamente conectada aos dilemas da questão social. Desde suas origens, no início do século XX, o Serviço Social no Brasil foi marcado por influências religiosas, especialmente da Igreja

Católica, com forte apelo assistencialista. Com o passar do tempo, a profissão passou por diversas transformações, migrando para uma prática mais tecnicada, especialmente a partir da década de 1930, e posteriormente para um posicionamento crítico, a partir da virada dos anos 1960 e 1970.

O período compreendido entre os anos de 1940 até meados da década 1960 significou, para o Brasil, um momento de considerável crescimento econômico. Nos países latino-americanos, emerge a ideia do desenvolvimentismo, entendido como uma possibilidade de superação do subdesenvolvimento presente nos países da região. No Brasil, os planos desenvolvimentistas não alcançaram os resultados esperados. O desejo do desenvolvimento econômico com justiça social não se concretizou e o que podemos observar é a forte presença de capital estrangeiro no país, entendida como necessária para o desenvolvimento nacional. O que se observa, em verdade, é a construção de uma indústria no Brasil e não uma indústria do Brasil. O surgimento de uma economia urbano-industrial traz à tona necessidades de entidades assistenciais para atender às demandas postas e controlar as lutas sociais (Silva; Silva; Souza Junior, 2016, p.07).

A consolidação de um projeto ético-político profissional crítico foi fortemente impulsionada pela análise marxista da realidade social, conforme Iamamoto e Carvalho (2014), que situam o Serviço Social como uma profissão que se insere no processo de reprodução das relações sociais no capitalismo. Segundo os autores, a prática profissional do(a) assistente social não se desenvolve em um vácuo neutro, mas em meio a contradições sociais, que exigem do profissional uma leitura crítica da realidade e a capacidade de atuação em contextos marcados pela desigualdade e pela opressão de classe.

Assim, percebemos uma atuação do Serviço Social brasileiro numa perspectiva de caráter mais doutrinário do que científico. Insta mencionar, que ao se manifestar em relação à “questão social”, a Igreja Católica se contrapõe aos princípios tanto do liberalismo quanto do comunismo, tendo em vista que ambos se apresentam enquanto ameaças para sua posição na sociedade. (Silva; Silva; Souza Junior, 2016, p.06).

O Serviço Social, nessa perspectiva, para Iamamoto e Carvalho (2014), é compreendido como uma profissão que atua em espaços de mediação entre as demandas das classes trabalhadoras e as políticas sociais instituídas pelo Estado. Por isso, o trabalho do(a) assistente social se dá de forma contraditória, uma vez que, ao mesmo tempo em que responde às demandas institucionais, também atua na defesa e afirmação de direitos, buscando construir alternativas emancipatórias.

Com a Constituição Federal de 1988 e a consolidação de um marco jurídico orientado pela doutrina da proteção integral, o Serviço Social assume papel de destaque na formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Isso se torna

ainda mais evidente no campo da infância e adolescência, em que a atuação do(a) assistente social é fundamental para articular redes de proteção e garantir o acesso a direitos básicos, como saúde, educação e convivência familiar e comunitária (Iamamoto e Carvalho, 2014).

No enfrentamento das vulnerabilidades sociais, o(a) assistente social atua como agente de mediação, identificação de riscos, encaminhamento de demandas e mobilização da rede intersetorial. Essa atuação exige conhecimento técnico, sensibilidade ética e compromisso com os princípios da equidade, da justiça social e da dignidade humana.

Autores como Muniz e De Melo Barros (2025) enfatizam que o(a) assistente social, ao intervir em casos de violência sexual infantil, por exemplo, precisa desenvolver estratégias de acolhimento e proteção, articulando-se com os diversos setores da política pública, como saúde, educação, justiça e assistência social. A intervenção não se limita ao atendimento individualizado, mas envolve o enfrentamento das causas estruturais da violência, como a pobreza, a negligência institucional e o conservadorismo moral.

A literatura destaca que, muitas vezes, a violência sexual contra crianças está associada à negligência do Estado em garantir políticas públicas eficazes. Nesse contexto, o Serviço Social atua tanto na linha de frente do atendimento quanto na incidência política por meio de conselhos, fóruns e espaços de controle social (Azevedo e Guerra, 2015).

Segundo Dos Santos et al. (2024), o Serviço Social também enfrenta os desafios da fragmentação das políticas públicas, da escassez de recursos e da sobrecarga de trabalho. Ainda assim, o profissional é chamado a exercer uma postura crítica, identificando lacunas, propondo alternativas e fortalecendo a articulação entre os diferentes serviços e equipamentos. A atuação do Serviço Social nas políticas públicas é orientada por valores ético-políticos como a liberdade, a equidade, a justiça social e a universalização dos direitos. Essa orientação se materializa na defesa de políticas públicas universalistas, na luta contra a mercantilização dos serviços sociais e na valorização da escuta qualificada e do protagonismo dos usuários.

A crítica ao conservadorismo que perpassa muitas instituições é central na prática do Serviço Social. Conforme Eufrazio (2024) e Da Paixão Alves (2024), é necessário resistir ao avanço de pautas regressivas que tentam esvaziar o conteúdo crítico das políticas públicas e impor modelos normativos baseados em moralismos e

discriminações. Nesse sentido, o(a) assistente social não pode se limitar à execução burocrática de programas sociais, mas deve atuar como sujeito político, comprometido com a construção de um projeto societário alternativo, baseado na justiça social e na radicalização da democracia.

A atuação profissional, contudo, encontra limites concretos nas condições objetivas de trabalho, nos cortes orçamentários e nas políticas de austeridade. Como destacam Santos (2024) e Muniz e De Melo Barros (2025), a precarização das redes de proteção e a formação insuficiente dos profissionais dificultam intervenções qualificadas, especialmente em casos complexos como o abuso sexual infantil.

Assim, o debate sobre o lócus do jurídico ganha, no cenário contemporâneo, gradativamente, relevo na concretização da dimensão técnico-operativa do serviço social, na medida em que desenvolve significativa intervenção no cotidiano das diversas instituições onde atuam assistentes sociais. Esse movimento tem demandado sua problematização no cerne da representação da categoria, sobretudo pela interferência no cotidiano profissional dos espaços sócio-ocupacionais, mas também pela nítida impositividade do 'jurídico', que cerca as demandas inerentes ao sociojurídico. Tal faticidade permite ainda uma singular interferência na elaboração dos instrumentos privativos da ação profissional, determinando também um desafio à efetivação do projeto ético-político do serviço social, ao cumprimento de seu Código de Ética e às resoluções do CFESS, destacando-se a Resolução nº 493/2006 (que versa sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional) (CFESS, 2014, p.14).

Para além da formação técnica, a atuação do(a) assistente social exige formação política, capacidade de análise crítica e articulação com movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Essa atuação se dá não apenas nas instituições públicas, mas também em projetos comunitários, espaços educativos e ações coletivas (CFESS, 2014).

Outro aspecto relevante é o reconhecimento da interseccionalidade na análise das vulnerabilidades. Questões de gênero, raça, classe e orientação sexual precisam ser consideradas na formulação e execução das políticas públicas, para que estas não reproduzam desigualdades estruturais. O trabalho do(a) assistente social na contemporaneidade está inserido em um contexto de disputas ideológicas, onde a defesa dos direitos humanos, da laicidade do Estado e da educação emancipadora enfrenta fortes resistências. Por isso, é necessário reafirmar os princípios do Código de Ética da profissão como base da prática cotidiana (CFESS, 2014).

A mediação entre a política e a realidade concreta exige do(a) assistente social capacidade de articulação entre teoria e prática, planejamento estratégico, escuta ativa, acolhimento humanizado e trabalho em equipe. A construção de vínculos

com os usuários e a capacidade de fomentar o protagonismo social são condições fundamentais para uma atuação transformadora. Dessa forma, a prática do Serviço Social se insere em uma perspectiva de totalidade, compreendendo o sujeito em sua complexidade e reconhecendo que as vulnerabilidades não são apenas individuais, mas estruturais, exigindo respostas integradas e coletivas (Iamamoto, 2020).

Importa deixar claro que a questão social não é aqui focada exclusivamente como desigualdade social entre pobres e ricos, muito menos como “situação social problema”, tal como historicamente foi encarada no Serviço Social, reduzida a dificuldades do indivíduo. O que se persegue é decifrar, em primeiro lugar, a gênese das desigualdades sociais, em um contexto em que acumulação de capital não rima com equidade. Desigualdades indissociáveis da concentração de renda, de propriedade e do poder, que são o verso da violência, da pauperização e das formas de discriminação os exclusão sociais. Mas decifrar a questão social é também demonstrar as particulares formas de luta, de resistência material e simbólica acionadas pelos indivíduos sociais à questão social (Iamamoto, 2020, p.69).

A crítica ao modelo neoliberal e à lógica da responsabilização individual das mazelas sociais é central na construção de alternativas éticas e políticas para o enfrentamento das vulnerabilidades. O(a) assistente social, nesse cenário, é chamado(a) a resistir à lógica do ajuste fiscal, da meritocracia e do individualismo competitivo (Dos Santos et al., 2024).

A defesa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como instrumentos de garantia de direitos é uma bandeira histórica da categoria. No entanto, tais políticas têm sofrido desfinanciamento e desvalorização, exigindo mobilização constante dos profissionais.

A inserção do Serviço Social nas políticas públicas de saúde, educação e segurança também evidencia a importância da atuação intersetorial. O trabalho em rede, a articulação com outros profissionais e a construção de fluxos de atendimento são estratégias fundamentais para a efetivação da proteção integral (Dos Santos et al., 2024).

A atuação frente às violências contra crianças e adolescentes, segundo Muniz e De Melo Barros (2025), em especial a violência sexual, exige um olhar sensível, uma escuta qualificada e ações rápidas e integradas. O(a) assistente social, muitas vezes, é a porta de entrada para o acolhimento e a proteção da vítima, sendo necessário preparo técnico e apoio institucional. Além disso, a atuação política do Serviço Social precisa envolver participação ativa em conselhos de direitos, audiências públicas, elaboração de planos e programas, e no controle social das

políticas públicas. Essa dimensão político-participativa é essencial para garantir a efetividade e a legitimidade das ações.

Ainda conforme Muniz e De Melo Barros (2025), o enfrentamento das vulnerabilidades sociais demanda também um olhar territorializado, que reconheça as especificidades de cada comunidade, sua cultura, suas redes de apoio e suas potencialidades. O mapeamento social e a análise do território são ferramentas essenciais para um planejamento estratégico eficaz. As vulnerabilidades não devem ser vistas como características individuais ou desvios de conduta, mas como expressões da questão social, resultado das contradições estruturais do capitalismo. Essa compreensão crítica orienta a prática profissional e fortalece o compromisso com a transformação da realidade social.

Nesse percurso, o Serviço Social reafirma sua identidade como profissão interventiva, crítica e comprometida com os interesses da classe trabalhadora. Ao mesmo tempo em que denuncia as violações de direitos, propõe alternativas, constrói redes de cuidado e fortalece sujeitos sociais.

A valorização da pesquisa, da sistematização da prática e da produção de conhecimento também é parte da atuação profissional. O Serviço Social precisa dialogar com a academia, com os movimentos sociais e com os gestores públicos, construindo pontes entre teoria e prática (Iamamoto, 2020).

Netto (1996), ao discutir a natureza do Serviço Social, aponta que a profissão deve ser compreendida a partir de sua inserção histórica nas relações sociais capitalistas. Para ele, o Serviço Social não é neutro nem está isento das lutas sociais, mas se constitui como uma expressão contraditória da divisão de classes, atuando ora como instrumento de reprodução social, ora como possibilidade de resistência e transformação.

Nesse sentido, Iamamoto (2007) também contribui para essa compreensão ao afirmar que o Serviço Social atua em uma perspectiva de totalidade, inserido nas relações sociais de produção, enfrentando os desafios da precarização dos direitos sociais e da mercantilização da vida. Sua proposta é a de um exercício profissional crítico, que compreenda a historicidade da profissão e que se comprometa com a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

Ambos os autores reforçam que a atuação do(a) assistente social deve se dar de forma articulada com os movimentos sociais e com as lutas coletivas, reconhecendo o seu lugar estratégico na mediação entre o Estado e as demandas

sociais. Essa postura crítica e propositiva é o que permite ao Serviço Social manter sua relevância histórica e sua coerência ética frente aos desafios da contemporaneidade.

Sobre o conservadorismo que com frequência assombra a profissão, conforme Eufrazio (2024), se caracteriza por ser uma ideologia política historicamente engajada na manutenção da estrutura de classes no Brasil, favorecendo a elite dominante e dificultando transformações sociais profundas. Essa lógica se infiltra nos espaços sócio-ocupacionais do Serviço Social, onde práticas institucionais conservadoras e burocráticas tensionam a autonomia e o compromisso crítico dos profissionais. A autora recorre à tese da estrutura sincrética de José Paulo Netto para explicar a permanência de elementos contraditórios na prática profissional, o que resulta em intervenções fragmentadas, imediatistas e distantes de uma compreensão crítica da realidade social. Além disso, ela destaca o caráter “abrasileirado” do conservadorismo, moldado por heranças históricas como o racismo, o patriarcalismo e a escravidão, que continuam a influenciar o modo como o Estado responde à questão social de forma paliativa e moralizante.

Da Paixão Alves (2024) complementa essa crítica ao apontar que, apesar da hegemonia teórica da matriz crítico-dialética, a prática do Serviço Social ainda sofre forte influência de demandas institucionais conservadoras, reforçando a alienação e dificultando a superação do sincretismo profissional. Ambas as autoras ressaltam que o enfrentamento ao conservadorismo não depende apenas da resistência individual, mas de uma ação coletiva e estruturada. Para Eufrazio (2024), a superação desse modelo está ligada à própria extinção do sistema de classes, enquanto Alves defende o reforço do vínculo entre teoria crítica e prática cotidiana. Em síntese, ambas afirmam que o Serviço Social, embora tensionado pelas forças conservadoras, possui potência para se tornar um agente de transformação, desde que mantenha sua consciência histórica e seu compromisso ético-político com a emancipação humana.

Por fim, a atuação do(a) assistente social no enfrentamento das vulnerabilidades se dá em múltiplas frentes: na escuta sensível, na denúncia qualificada, na proposição de políticas, na mobilização social, na formação de redes e na luta cotidiana por justiça social. É esse compromisso que sustenta a esperança e a ação.

5.1 Serviço Social na Rede Aquarela: atuação na equipe multidisciplinar

A atuação do(a) assistente social no âmbito da Rede Aquarela se inscreve no campo da política pública de enfrentamento ao abuso sexual infantil, exigindo destes(as) profissionais não apenas conhecimento técnico, mas, sobretudo, compromisso ético-político com a defesa incondicional dos direitos humanos, da equidade social e da proteção integral de crianças e adolescentes. Atuando em equipes multiprofissionais, o(a) assistente social cumpre um papel estratégico, tensionando estruturas institucionais, articulando políticas públicas e promovendo escuta, acolhimento e mediação social.

À luz da avaliação crítica de políticas públicas — perspectiva adotada neste estudo com base em Rodrigues (2011, 2019) —, compreende-se que o Serviço Social opera em uma arena marcada por disputas simbólicas, interesses contraditórios e limites estruturais. A prática profissional, nesse cenário, não é neutra: ela se insere no bojo das relações sociais capitalistas, atravessadas por desigualdades, opressões e violências históricas, como sublinham Iamamoto (2008) e Yazbek (2009).

A política de enfrentamento à violência sexual infantojuvenil demanda uma abordagem intersetorial e integrada, envolvendo assistência, saúde, educação, sistema de justiça e segurança pública. Nesse contexto, o(a) assistente social atua como mediador de direitos, um profissional capaz de articular as esferas institucionais e construir estratégias de proteção social que vão além da lógica da responsabilização penal e da assistência pontual.

As entrevistas com a Profissional Azul e Profissional Verde assistentes sociais da Rede Aquarela, ilustram a densidade e a complexidade dessa atuação. A primeira aponta que o atendimento inicial à vítima e sua família é, com frequência, realizado pelo Serviço Social. Esse momento exige escuta qualificada, sensibilidade para lidar com o sofrimento e com os vínculos familiares abalados, além da capacidade de identificar situações de risco, negligência e vulnerabilidade. Ela ressalta que o acolhimento à família é fundamental, pois muitos chegam com sentimento de culpa e vergonha, e a escuta sem julgamento é essencial para que se sintam acolhidos e compreendidos.

A Profissional Azul destaca que esse atendimento não pode ser conduzido de forma protocolar ou mecanizada. O(a) assistente social precisa estabelecer vínculo, acolher o sofrimento e, ao mesmo tempo, produzir uma análise crítica da realidade,

identificando determinantes sociais, como pobreza, racismo, misoginia e negligência do Estado. Como destaca Iamamoto (2007), o trabalho profissional no campo da política social deve ser orientado por uma leitura crítica da totalidade social.

A Profissional Verde, por sua vez, enfatiza o papel de articulação intersetorial que cabe ao Serviço Social. O(a) assistente social é frequentemente responsável pelos encaminhamentos e articulações com o CRAS, CREAS, CAPS, Defensoria Pública, Conselho Tutelar e escolas, operando como elo entre os equipamentos da rede. Essa mediação exige conhecimento técnico, habilidade política e permanente atualização profissional — elementos que, conforme CFESS (2009), integram o núcleo essencial da prática profissional crítica. Profissional Azul reitera que o trabalho do Serviço Social é de "costura", conectando os serviços e políticas para garantir a integralidade do atendimento às vítimas e suas famílias. A articulação com a rede é um dos pilares do trabalho do assistente social na Rede Aquarela.

Ambas as entrevistadas apontam que o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes é multifacetado e interseccional. Ele se conecta a múltiplas formas de violação de direitos, e sua superação exige a articulação de ações protetivas, políticas públicas estruturantes e transformação cultural. Nesse sentido, como ensina Campos (2014), a atuação do Serviço Social não pode se restringir ao atendimento pontual ou ao cumprimento de fluxos institucionais: ela deve buscar transformar as relações sociais e tensionar os limites da política pública. A violência sexual, para a Profissional Verde, é "uma realidade que se esconde entre 4 paredes", sendo difícil de identificar e muitas vezes mantida em segredo pela vítima e pela família. Muniz e Barros (2025) reforçam que a violência sexual é um problema grave e multifacetado, com consequências devastadoras para o desenvolvimento físico e emocional das vítimas, muitas vezes perpetrada por pessoas com quem a vítima tem laços de confiança. A dinâmica da violência sexual, conforme a Profissional Azul, é a dinâmica do segredo.

Na Rede Aquarela, essa atuação se materializa também nas ações educativas. A Profissional Azul relata que o Serviço Social participa de atividades de prevenção em escolas e territórios, promovendo rodas de conversa, oficinas e formações com famílias e profissionais. Essas ações, muitas vezes negligenciadas pelo poder público, são centrais para romper com o silêncio que envolve a violência sexual infantil e fortalecer a rede de apoio às vítimas. A Profissional Verde corrobora,

afirmando que a Rede Aquarela atua bastante nas escolas, percebendo uma diferença significativa nos locais onde já houve a atuação do programa, pois as escolas ficam "bem mais ricas nisso".

Contudo, como alertam as entrevistadas, a atuação do(a) assistente social é constantemente tensionada por limites estruturais. A precarização dos vínculos empregatícios (Profissionais B e C são terceirizadas), a ausência de concurso público, a alta rotatividade e a sobrecarga de demandas comprometem o trabalho da equipe e fragilizam a continuidade dos atendimentos. Essa realidade reflete o que Yazbek (2009) aponta como expressão da contrarreforma do Estado, que enfraquece o caráter público e universal das políticas sociais.

A Assistente Social, Profissional Verde, denuncia que, muitas vezes, o profissional do Serviço Social assume funções para além de sua atribuição formal, tentando compensar as lacunas deixadas por outras instâncias da rede. Essa sobreposição de funções é reflexo da desarticulação intersetorial e da ausência de gestão democrática e participativa, que deveria sustentar uma política pública crítica e eficaz. Ela cita a dificuldade em conseguir atendimento no CAPS infantil, onde as crianças podem esperar por "8 meses, 7 meses, um ano" por um psiquiatra. Muniz e Barros (2025) também destacam a capacitação permanente, a infraestrutura e os recursos como desafios na implementação efetiva das proteções contra o abuso sexual infantil.

A Profissional Azul também problematiza a ausência de formação continuada. As capacitações oferecidas pela gestão, quando ocorrem, são pontuais, pouco aprofundadas e descoladas das realidades enfrentadas nos territórios. A profissional destaca a urgência de formações que abordem temas como interseccionalidade, violências institucionais, epistemologias da infância e direitos sexuais e reprodutivos — temáticas essenciais para o enfrentamento à violência sexual. Complementa a fala, a Profissional Verde, afirmando que a escuta especializada oferecida pelo Ministério Público é muito boa e essencial para o trabalho.

A avaliação em profundidade permite perceber que o trabalho do(a) assistente social na Rede Aquarela não se limita à execução de tarefas técnicas. Ele envolve a produção de estratégias de resistência, a escuta sensível, a problematização das violências institucionais e a articulação de redes de cuidado. Como afirmam Campos e Rodrigues (2018), o desafio está em garantir que a política pública seja lugar de escuta e não de silenciamento, de acolhimento e não de

revitimização.

A inserção do Serviço Social nas equipes multidisciplinares exige uma prática baseada no diálogo crítico com os demais profissionais. Como bem pontua a Profissional Verde, nem todos os integrantes da equipe compartilham da mesma perspectiva de direitos. O(a) assistente social, portanto, deve exercer também um papel pedagógico, tensionando visões punitivistas e moralizantes, e reafirmando os princípios da proteção integral, conforme previstos no ECA e na Resolução CFESS nº 557/2009. A Profissional Azul enfatiza a necessidade de desconstruir o "tabu" em falar sobre o corpo com as crianças e de explicar que a violência sexual não se resume à conjunção carnal, mas inclui toques e exibicionismo, combatendo a visão distorcida que a mídia muitas vezes reproduz. Nessa perspectiva, a Profissional Verde ainda observa que a sociedade produz violadores, alimentando uma cultura violenta e machista. O artigo de Muniz e Barros (2025) reforça que o abuso sexual inclui qualquer atividade sexual, como toques inapropriados, exibicionismo e a apresentação de vídeos inadequados para a idade.

Nesse cenário, a prática profissional torna-se um espaço de disputa, como alertam Iamamoto (2008) e CFESS (2011). De um lado, há o risco de tecnificação, esvaziamento ético e adesão ao pragmatismo burocrático. De outro, a possibilidade de construção de práticas emancipadoras, que reconhecem os sujeitos de direitos, promovem autonomia e enfrentam as desigualdades estruturais.

O trabalho do(a) assistente social na Rede Aquarela é, portanto, de centralidade inquestionável. Sua atuação qualifica as equipes, potencializa a política, fortalece os vínculos com as vítimas e tensiona os limites das práticas institucionais. A presença crítica e sensível do Serviço Social garante que a política não se reduza à lógica da responsabilização penal, mas seja expressão do cuidado, da reparação e da construção de uma cultura de proteção. O Serviço Social, conforme Muniz e Barros (2025), utiliza um instrumental técnico qualificado, incluindo a escuta qualificada, o acolhimento e orientações para vítimas e seus familiares, baseando-se no Código de Ética Profissional.

Como afirma o CFESS (2020), a escuta da criança e do adolescente deve ser compreendida como ato político e ético, que exige respeito, cuidado e compromisso com a não revitimização. O(a) assistente social, ao assumir esse lugar, transforma o atendimento em espaço de reconstrução de subjetividades, de fortalecimento da autonomia e de defesa da vida. As Profissionais B e C concordam

que o objetivo é minimizar o sofrimento da criança e da família, não aniquilar a violência, mas garantir um atendimento digno e necessário para lidar com as sequelas emocionais e sociais. Elas ressaltam que o Serviço Social atua para reduzir os agravos da violência através da escuta qualificada, acolhimento e articulação em rede, garantindo os direitos humanos da população.

Conclui-se, portanto, que a presença do Serviço Social nas equipes multidisciplinares da Rede Aquarela é condição essencial para a efetividade da política pública de enfrentamento ao abuso sexual infantil. Trata-se de uma atuação que articula técnica, ética e política, e que se coloca ao lado da infância em sua luta por dignidade, cuidado e justiça social. As profissionais, mesmo diante de um cenário de precarização e cortes, como a redução de psicólogos que impacta o atendimento a casos de ideação suicida e automutilação, continuam lutando para que a política funcione com qualidade e que os profissionais permaneçam e sejam qualificados sistematicamente. A Rede Aquarela, para a Profissional Verde, é um programa fundamental e um diferencial em Fortaleza, que faz com que as vítimas, que chegam "querendo morrer", saiam "cheias de perspectiva".

Por fim, é possível afirmar que a trajetória da Rede Aquarela expressa as contradições da política pública no Brasil: entre o direito e o favor, entre a norma e a prática, entre o reconhecimento e o descaso. Ainda assim, como disse a Profissional Amarela em sua entrevista, "a gente segue, porque sabe que essas crianças precisam ser protegidas — e a Rede Aquarela é, muitas vezes, a única porta que se abre para elas."

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POTENCIALIDADES E LIMITES DE UMA POLÍTICA MUNICIPAL

Nesta dissertação, propus-me a avaliar a política pública municipal de enfrentamento ao abuso sexual infantil em Fortaleza/CE, com foco na Rede Aquarela, destacando o papel do(a) assistente social inserido(a) nas equipes multidisciplinares. A análise aprofundada realizada ao longo do estudo revelou um cenário marcado por importantes avanços, mas também por desafios persistentes, contradições e limites que tensionam a efetividade dessa política em meio a complexidades sociais, políticas e econômicas. Ao ser institucionalizada como política pública por meio de legislação específica, a Rede Aquarela conquistou um patamar relevante de reconhecimento e visibilidade. No entanto, a formalização legal, por si só, não garante a efetividade prática das ações de proteção, acolhimento e responsabilização previstas em seus eixos de atuação. Ainda persiste uma lacuna significativa entre o que está assegurado na norma e o que se concretiza no cotidiano da política.

Em primeiro lugar, a institucionalização da Rede Aquarela como política pública municipal por meio da Lei nº 11.071/2020 representa uma conquista significativa. Conforme pontuado nas entrevistas e corroborado pela trajetória institucional, essa formalização assegura a permanência legal do programa e fortalece sua identidade como ação de Estado, e não apenas de governo. Esse reconhecimento é crucial, especialmente considerando o pioneirismo de Fortaleza com a Rede Aquarela, ao dispor de uma estrutura tão especializada para o atendimento de vítimas de violência sexual infantil, algo que a distingue de outros municípios brasileiros, onde essa demanda é frequentemente absorvida pelos CREAS. A Rede Aquarela tornou-se, de fato, uma referência nacional, evidenciando o potencial da atuação intersetorial e especializada

Um dos principais achados da pesquisa foi a centralidade da FUNCI (Fundação da Criança e da Família Cidadã) na coordenação da política. A autarquia exerce papel estratégico na articulação dos quatro eixos operacionais da Rede Aquarela: Disseminação (prevenção e sensibilização), Atendimento Psicossocial (acolhimento especializado), Eixo DECECA (articulação com a Delegacia de Combate à Exploração da Criança e do Adolescente) e Eixo 12ª Vara (sistema de justiça e escuta especializada).

As entrevistas com assistentes sociais, psicóloga e gestores da rede

evidenciaram a potência do modelo e os seus dilemas e desafios. Profissionais relataram transformações profundas no atendimento às vítimas e em seus vínculos familiares, mostrando que a política tem conseguido promover, ainda que com limites, espaços de cuidado, escuta e reconstrução de subjetividades marcadas pela dor.

O conteúdo da legislação municipal demonstra consonância com os marcos legais nacionais e internacionais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei 13.431/2017 e os princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU. A Rede Aquarela incorpora essas diretrizes ao prever escuta especializada, atendimento psicossocial contínuo, responsabilização dos agressores e ações educativas junto à sociedade.

Entretanto, a análise crítica revelou que a formalização da política, embora necessária, não é suficiente para garantir sua efetividade. A materialização dos direitos previstos enfrenta barreiras estruturais, como a carência de recursos humanos, a sobrecarga dos serviços, a rotatividade de profissionais e os limites da articulação intersetorial. Neste sentido, a fragmentação da rede de proteção intersetorial, embora teoricamente prevista nos eixos da Rede Aquarela, constitui outro limite substancial. Embora a Rede Aquarela se esforce para articular os setores de saúde, educação, assistência social, segurança pública e justiça, as entrevistas indicam que essa integração ainda se dá com "remendos", exigindo um esforço contínuo de "costura" por parte dos profissionais, sobretudo os assistentes sociais. A morosidade no acesso a serviços cruciais, como os CAPS Infantis – onde crianças com ideação suicida chegam a aguardar meses por atendimento –, e a falta de profissionais adequados em outras instâncias, demonstram que a integralidade do cuidado está comprometida.

As entrevistas destacaram que a Rede Aquarela, apesar de seu caráter inovador, permanece restrita territorialmente à cidade de Fortaleza. Nos demais municípios do Ceará — e mesmo em outras capitais —, a ausência de estruturas similares obriga que a política seja absorvida por equipamentos generalistas como os CREAS, o que fragiliza a especialização no atendimento e expõe lacunas institucionais.

Outro ponto crítico identificado refere-se à forma de contratação dos profissionais da Rede Aquarela. A predominância de vínculos terceirizados compromete a continuidade das ações, o aprofundamento das formações e o sentimento de pertencimento institucional. Tal modelo expõe a política à precarização do trabalho e à desvalorização dos profissionais, especialmente os da área do Serviço

Social.

A análise de conteúdo da Lei 11.071/2020 mostrou que a política está sustentada em valores como a proteção integral, o respeito aos direitos humanos, a intersetorialidade e a centralidade da vítima. No entanto, tais valores enfrentam entraves quando se chocam com a morosidade do sistema de justiça, a insuficiência de profissionais na saúde mental e a resistência cultural ao debate sobre violência sexual.

Um dos desafios mais frequentemente apontados nas entrevistas foi o sentimento de impunidade vivenciado pelas vítimas e suas famílias. A lentidão dos processos judiciais, a demora na realização da escuta especializada e a ausência de respostas imediatas por parte das autoridades judiciárias aprofundam o sofrimento e podem minar a confiança nas instituições.

Além disso, a escuta especializada, embora prevista na legislação federal e na normativa municipal, ainda é motivo de tensões éticas entre os conselhos profissionais, principalmente de Psicologia e Serviço Social. Essa tensão pode dificultar a implantação plena da metodologia, gerando insegurança jurídica e fragilidade técnica.

A política de prevenção, embora existente e reconhecida, carece de maior investimento. O eixo de Disseminação, que deveria atuar fortemente junto às escolas, comunidades e unidades de saúde, é limitado pelo número reduzido de profissionais e pela fragilidade das parcerias institucionais. A prevenção ainda não ocupa o lugar central que deveria dentro da política.

No plano simbólico, a política representa uma ruptura com o silêncio histórico que marcou a abordagem da violência sexual infantil. Ao nomear o problema, criar fluxos institucionais e ofertar cuidado especializado, a Rede Aquarela contribui para uma mudança cultural e institucional, desnaturalizando práticas de negligência, silenciamento e revitimização.

Entretanto, essa ruptura é parcial. O machismo, o adultocentrismo e a cultura da impunidade continuam a operar como estruturas de sustentação da violência. A política precisa ir além da atuação técnica e se constituir como instrumento de enfrentamento político das desigualdades e das violências estruturais.

As falas das profissionais entrevistadas evidenciam que a Rede Aquarela tem sido um espaço de resistência, mas também de sofrimento institucional. A dedicação das equipes contrasta com a ausência de reconhecimento por parte da

gestão, a falta de valorização salarial e as dificuldades cotidianas para executar ações com qualidade.

Apesar disso, há forte sentimento de pertencimento e valorização do trabalho realizado. As profissionais demonstram orgulho de integrar a política e reconhecem seu impacto positivo na vida das vítimas. Esse capital simbólico é um elemento central da sustentação da Rede, ainda que não conste nos documentos oficiais.

Nesse cenário complexo, o papel do(a) assistente social emerge como central e insubstituível. As entrevistas com as duas assistentes sociais evidenciam que esse(a) profissional atua como mediador de direitos, articulando os serviços e acolhendo as famílias em um momento de extrema vulnerabilidade. Sua atuação, fundamentada no Código de Ética Profissional e nas normativas do CFESS, como a Resolução nº 557/2009, exige não apenas o conhecimento técnico, mas uma postura ético-política que tensione as estruturas institucionais e combata as desigualdades e o conservadorismo.

A capacidade do(a) assistente social de realizar a escuta qualificada, de desconstruir tabus, e atuar pedagogicamente com as famílias — auxiliando-as a compreender a violência e a rede de proteção — é fundamental para que a política não se resuma a um conjunto de procedimentos, mas seja um espaço de reconstrução e empoderamento. Mesmo diante da sobrecarga e das condições de trabalho precárias, o compromisso ético desses profissionais faz com que a Rede Aquarela continue sendo uma "porta que se abre" para muitas crianças e adolescentes. A atuação do Serviço Social é uma "intervenção necessária", contribuindo para a redução dos agravos e a garantia dos direitos humanos das vítimas.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa demonstrou que a Avaliação em Profundidade proposta por Rodrigues (2011) é adequada para compreender a complexidade das políticas públicas de proteção social. A análise de conteúdo permitiu acessar os sentidos, valores e contradições que estruturam a Rede Aquarela, indo além de uma descrição normativa ou técnica. A escolha por uma abordagem qualitativa possibilitou dar voz às profissionais da linha de frente, cujas experiências cotidianas revelam aspectos da política que não aparecem nos relatórios institucionais. A escuta dessas vozes foi fundamental para construir uma análise crítica e situada.

A Rede Aquarela constitui, portanto, uma política pública promissora, que alia inovação, sensibilidade social e compromisso com os direitos humanos. Contudo,

ela opera em uma conjuntura marcada por tensões institucionais, fragilidades estruturais e disputas de sentido sobre o lugar da infância na sociedade.

A institucionalização da Rede como política pública é uma conquista importante, mas que precisa ser constantemente defendida frente aos riscos de desmonte, retrocessos normativos e desfinanciamento. A manutenção da política requer investimento político, técnico e financeiro, bem como o fortalecimento dos vínculos entre Estado e sociedade civil.

A construção de uma cultura institucional de proteção exige o envolvimento de múltiplos atores: gestores, profissionais, famílias, conselhos de direitos, sistema de justiça e comunidade. A fragmentação das ações e a lógica setorial ainda constituem barreiras a uma atuação verdadeiramente intersetorial. A ampliação da política para outras cidades é um dos maiores desafios. A experiência de Fortaleza pode servir como referência para a formulação de políticas estaduais e federais especializadas no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

O reconhecimento da violência sexual infantil como uma questão de saúde pública, justiça social e direitos humanos é fundamental para seu enfrentamento efetivo. Políticas como a Rede Aquarela não podem depender exclusivamente da vontade de governos municipais, mas precisam ser parte de um pacto nacional pela proteção da infância.

A experiência analisada mostra que é possível construir políticas públicas sensíveis, eficazes e inovadoras, mesmo em contextos adversos. No entanto, sua sustentabilidade depende de decisões políticas, da mobilização social e do compromisso ético dos profissionais envolvidos.

Concluimos que a Rede Aquarela é uma política potente, mas atravessada por limites estruturais e conjunturais. Seu fortalecimento exige a consolidação de uma cultura de direitos, a valorização das equipes, o aprimoramento dos fluxos intersetoriais e a garantia de recursos públicos permanentes.

A trajetória da Rede Aquarela, analisada nesta dissertação, é um testemunho da resiliência dos profissionais e da sociedade civil diante dos desafios. Ela demonstra que, mesmo em um cenário de desinvestimento/desmontes e de tensões políticas, é possível construir e manter uma política pública que faz a diferença na vida das vítimas. Contudo, para que essa política alcance seu potencial máximo e garanta, de fato, a proteção integral, é preciso um compromisso inegociável do poder público em valorizar a infância, investir recursos e assegurar condições

adequadas para que os assistentes sociais e toda a equipe multidisciplinar possam desempenhar seu trabalho com a dignidade, a técnica e a ética que a causa exige.

A Rede Aquarela representa um farol de esperança, em meio ao cenário de violações sistemáticas de direitos. É uma experiência que de fato, como pretende sua denominação, colore territórios de dor com ações de escuta, cuidado e dignidade. A expectativa é de que ela possa continuar crescendo e inspirando outras cidades a assumirem a infância como prioridade absoluta.

Como produto técnico derivado desta pesquisa, proponho a elaboração de um **Protocolo Intersectorial de Acompanhamento Pós-Escuta Especializada**, com diretrizes voltadas à atuação continuada das equipes multiprofissionais junto às vítimas e suas famílias. O objetivo é contribuir com a padronização de fluxos, potencializando a articulação entre os eixos da Rede Aquarela e os demais serviços da rede de proteção.

Ao final deste percurso, reconhecemos que esta dissertação transformou não apenas meu olhar sobre o objeto de estudo, mas também minha trajetória como profissional. Iniciei esta jornada impulsionada pela inquietação frente às dores da infância violada e, ao longo do processo, fortaleci minha capacidade crítica, meu compromisso ético-político e minha compreensão da política pública como campo de disputa. Nesta perspectiva, o mestrado foi, para mim, um espaço de amadurecimento, de aprofundamento teórico e de reconhecimento da potência da escuta e da análise situada. Especificamente, a orientação com a Professora Doutora Alba Maria Pinho de Carvalho, propiciou-me condições de avançar na construção do pensamento crítico e no desenho dos percursos teóricos-metodológicos. Dessa forma, saio desta experiência do Mestrado, com considerável avanço na minha formação acadêmica e profissional, que nos possibilita o exercício lúcido e consistente da avaliação de políticas públicas. Ademais, percebo estar mais fortalecida no meu compromisso profissional, alicerçado em uma convicção inabalável: a de que nenhuma dor infantil deve ser silenciada. A Rede Aquarela é parte dessa luta que nos mobiliza para a ação crítica na defesa dos Direitos Humanos.

A elaboração dessa Dissertação traz à tona, como diretriz, um princípio defendido pela estudiosa política Hannah Arendt: “toda dor pode ser suportada se sob ela puder ser contada uma história”.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Denúncias de imagens sobre abuso sexual infantil aumentam 78% no Telegram. *Agência Brasil*, 5 fev. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-02/denuncias-de-imagens-sobre-abuso-sexual-infantil-aumentam-78-no-telegram>. Acesso em: 22 maio 2025.

AGÊNCIA BRASIL. Brasil é 5º país com mais denúncias de abuso sexual infantil online. *Agência Brasil*, 23 abr. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-04/brasil-e-5o-pais-com-mais-denuncias-de-abuso-sexual-infantil-online>. Acesso em: 13 jun. 2025.

ALMEIDA, André. Brasil registra recorde em denúncias de imagens de exploração sexual infantil em 2023. *Estadão*, São Paulo, 6 mar. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/link/empresas/brasil-registra-recorde-em-denuncias-de-imagens-de-exploracao-sexual-infantil-em-2023>. Acesso em: 22 maio 2025.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Tradução de Dra. Flaksman. Rio de Janeiro: Guanabara. 1986.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL. Desmonte de políticas públicas no Brasil: contribuições técnicas para o debate / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. – Brasília: ANESP, 2022.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo (org.). **Infância e violência doméstica: fronteiras do conhecimento**. 7. ed. – São Paulo: Cortez, 2015.

AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. A. **Pele de asno não é só história: um estudo sobre a vitimização sexual de crianças e adolescentes em família**. São Paulo: Rocco, 1998.

BARROSO, André Augusto Cardoso. O Papel do Ministério Público no Desafio da Articulação dos Sistemas Municipais de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Ceará. **Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará**. Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/1-O-Papel-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-no-Desafio-da-Articula%C3%A7%C3%A3o-dos-Sistemas-Municipais-de-Garantia-dos-Direitos-da-Crian%C3%A7a-e-do-Adolescente-no-Estado-do-Cear%C3%A1.pdf> <Acesso em: 30 mar.2025>.

BARTHOLO, Letícia *et al.* Bolsonaro deturpa base de dados do Bolsa Família e Auxílio Brasil. *In: Desmonte de políticas públicas no Brasil: contribuições técnicas para o debate / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*. – Brasília: ANESP, 2022.

BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica. *In: AMADO, Janaína. FERREIRA, Marieta de Moraes. Usos e abusos da história oral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria

Nacional de Renda e Cidadania – Senarc. *Cartilha Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social.*

Brasília: MDS, 2023. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_BolsaFamilia.pdf. Acesso em: 1 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021.* Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Brasília, DF: CNMP, 2021. Disponível em:

https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/ords/f?p=102:1:::NO:1:P1_DT_PUBLICACAO:22-10-2021. Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas

Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 84/2014 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990. Estatuto da criança e do adolescente. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Operação de combate ao abuso sexual infantil resgata 163 crianças e adolescentes.* Brasília, 16 maio 2024.

Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/05/operacao-de-combate-ao-abuso-sexual-infantil-resgata-163-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. PORTARIA Nº 878, de 03 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes e normas do programa Sentinela e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 2001.

BRASIL. Presidência da República. *Lula sanciona lei que cria cadastro de*

condenados por crimes sexuais. Agência Brasil, Brasília, 13 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-11/lula-sanciona-lei-que-cria-cadastro-de-condenados-por-crimes-sexuais>. Acesso em: 22 maio 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Lei contra abuso sexual de crianças e jovens atletas é sancionada.* Brasília, 22 nov. 2024. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/22/lei-contra-abuso-sexual-de-criancas-e-jovens-atletas-e-sancionada>. Acesso em: 22 maio 2025.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; CARVALHO, Alba Maria Pinho de; ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. Dupla pandemia, política de assistência social e exercício profissional em serviço social. *Temporalis*, [s.l.], v. 21, n. 41, p. 173-189, 2021.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de et al. Estado e Políticas Públicas Brasil e Portugal: novas configurações e desafio do presente. **Revista de Políticas Públicas** – Edição Especial. São Luís, 2010.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE BRASILEIRA**: agravamento da Questão Social, desproteção social, desmontes do SUAS e resistência no Brasil do Presente (2016-2022)

COMISSÃO DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES - FÓRUM DCA CEARÁ. **Monitoramento da Política de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**. Fortaleza: Fórum DCA Ceará, 2024. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3734/text>. Acesso em: 15 maio 2025.

COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Infanto-Juvenil: uma política em movimento**: relatório de monitoramento 2003-2004. Brasília, DF, 2006.

COSTA, Lucia Cortes da. A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais—de Temer a Bolsonaro. **Brasil: incertezas e submissão**, [s.l.], p. 271-291, 2019.

DA COSTA OLIVEIRA, Karen Lôbo; OLIVEIRA, Bruno Vinícius Nascimento. ABUSO SEXUAL INFANTIL NO CIBERESPAÇO: ERA DIGITAL E PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [s.l.], v. 10, n. 5, pág. 1349-1370, 2024.

DA PAIXÃO ALVES, Isabella. SERVIÇO SOCIAL: CONSERVADORISMO, QUESTÃO SOCIAL E A ATUALIDADE DA TESE DO SINCRETISMO. **Revista Serviço Social em Perspectiva**, [s.l.], v. 8, n. Especial, p. 62-73, 2024.

DA SILVA, Dirce Maria; PORTELA, Eunice Nóbrega; SIMON, Henrique Smidt. O sistema nacional de atendimento socioeducativo: análise das práticas de transição da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral nas ações socioeducativas. **Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**, [s.l.], v. 3, n. 5, p. 45-63, 2021.

DA SILVA, Vanessa Miranda Gomes. A NOTIFICAÇÃO COMPULSÓRIA NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTE. **Serviço Social em Debate**, [s.l.], v. 5, n. 1, 2022.

DE SOUZA LIMA, Jeanne; DESLANDES, Suely Ferreira. Mandatory notification of sexual abuse against children and adolescents: a comparison between american and brazilian mechanisms/A notificação compulsoria do abuso sexual contra crianças e adolescentes: uma comparação entre os dispositivos americanos e brasileiros/La notificación obligatoria de abuso sexual contra niños y adolescentes: una comparación entre los dispositivos de Estados Unidos.. **Interface: Comunicação Saúde Educação**, [s.l.], v. 15, n. 38, p. NA-NA, 2011.

DINIZ, Bruna Larissa Ramalho; TALAMONI, Ana Carolina Biscalquini; MAIO, Eliane Rose. A EDUCAÇÃO SEXUAL NO BRASIL: UM PASSO PARA FRENTE, DOIS PASSOS PARA TRÁS. **Diversidade e Educação**, [s.l.], v. 12, n. 2, p. 751-775, 2024.

DIÓGENES, Glória. **Os sete sentimentos capitais: exploração sexual e comercial de crianças e adolescentes** / Glória Diogenes. – São Paulo: Anna-blume, 2008.

DOS SANTOS TINÔCO, Dinah; DE SOUZA, Lincoln Moraes; DE OLIVEIRA, Alba Barbosa. Avaliação de políticas públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista de Políticas Públicas**, [s.l.], v. 15, n. 2, p. 305-313, 2011.

DOS SANTOS, Amanda Oliveira *et al.* A INTERVENÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL DIANTE DOS ENFRENTAMENTOS DAS VULNERABILIDADES SOCIAIS NA INFÂNCIA E NA ADOLESCÊNCIA: THE INTERVENTION OF SOCIAL WORKERS IN FACES OF FACING SOCIAL VULNERABILITIES IN CHILDHOOD AND ADOLESCENCE. **Ponto de Vista Jurídico**, [s.l.], v. 13, n. 2, p. e3562-e3562, 2024.

DOS SANTOS, Antonio Nacilio Sousa *et al.* LEI HENRY BOREL–AVANÇOS E DESAFIOS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E NO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. **ARACÊ**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 8349-8378, 2025.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de pesquisa**, [s.l.], p. 139-154, 2002.

EUFRÁZIO, Francisco Flavio. Conservadorismo enquanto ideologia-política e peleja histórica do Serviço Social. **Libertas**, [s.l.], v. 24, n. 2, 2024.

FAGNANI, E.; CALIXTRE, A. A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). **Texto para discussão Instituto de Economia Unicamp**, [s.l.], n. 295, p. 1-38, 2017.

FAGNANI, Eduardo. Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Tese de Doutorado, orientação do Professor Livre Docente José Carlos de Souza Braga. **Campinas, SP: Unicamp/IE**, 2005. Disponível em: <http://www.democraciapopular.org.br/storage/app/media/biblioteca/2015/Cesit%20-%20Ciclo%20de%20debates/texto-02-prof-eduardo-fagnani-politica-social-no-brasil-1964-2002-entre-a-cidadania-e-a-caridade.pdf>. Acesso em: 25 out.2022.

FALEIROS, Eva Teresinha Silveira; CAMPOS, Josete de Oliveira. Repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e de adolescentes. Brasília: **Unicef/Cecria (Thesaurus)**, 2000. 99 p

FORTALEZA (Município). Lei nº 11.141, de 13 de dezembro de 2021. **Institui o Programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes** – Rede Aquarela – e dá outras providências. *Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL*, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3734/text>. Acesso em: 20 maio 2025.

FORTALEZA. Lei Complementar nº 180, de 19 de dezembro de 2014. **Dispõe sobre a competência, estrutura e organização da Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI) e dá outras providências**. Câmara Municipal de Fortaleza, 2014. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3207/text?>. Acesso em: 18 fev.2024.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº 11.071, de 29 de dezembro de 2020. **Institui o Programa Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes – Rede Aquarela – e dá outras providências.** Câmara Municipal de Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/3734/text?>. Acesso em: 18 fev.2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>. Acesso em: 24 set. 2023.

GABEL, Marceline (Org.). **Crianças vítimas de abuso sexual.** Traduzido por Sonia Goldfeder. São Paulo: Summus, 1997. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=1lm2NO5AxW0C&printsec=copyright&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 23 dez.2021.

G1. Denúncias de abuso e exploração sexual infantil crescem 195% nos últimos 4 anos. G1, 18 maio 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/05/18/denuncias-de-abuso-e-exploracao-sexual-infantil-crescem-195percent-nos-ultimos-4-anos.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2025.

GONZÁLEZ, Beatriz Jucá. Detido um padre na Amazônia suspeito de pedofilia e de gravar sexo com adolescentes. *El País Brasil*, 21 ago. 2024. Disponível em: <https://elpais.com/america/2024-08-21/detenido-un-cura-en-amazonia-sospechoso-de-pederastia-y-de-grabar-sexo-con-adolescentes.html>. Acesso em: 22 maio 2025.

GOVERNO FEDERAL. Governo federal e Congresso ainda patinam para conter abuso infantil na internet. *Folha de S.Paulo*, 14 nov. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2024/11/governo-federal-e-congresso-ainda-patinam-para-conter-abuso-infantil-na-internet.shtml>. Acesso em: 22 maio 2025.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Avaliação de quarta geração. Tradução Beth Honorato - **Campinas, SP: Editora da Unicamp**, 2011.

GUSSI, Alcides Fernando. Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva antropológica. **A música como negócio. São Paulo: Letra e Voz**, 2014.

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias: A experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas. 2019.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, [s.l.], v.4, n.1, p.83-101, 2016.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo. Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS. Anais...* Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasília, BR, 1. 2015.

Recuperado de: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32504>. Acesso em: 22 mai.2025.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional/** Marilda Vilela lamamoto. – 27. ed. – São Paulo: Cortez, 2020.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Questão social” no Brasil: relações sociais e desigualdades. **ConCiencia Social**, [s.l.], v. 2, n. 3, p. 27-44, 2018.

IANNI, Octavio. A questão social. **Revista USP**, São Paulo, Brasil, n. 3, p. 145–154, 1989. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i3p145-154. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/25490>. Acesso em: 22 maio. 2025.

KARDOSO, Karlo Meireles; NOBRE, Tânia de Fátima Gurgel; Meneses, Hamikelly Maria Brito. **Projeto político pedagógico rede aquarela**. Fortaleza, 2014.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In:- ----- (org.) Estado e Políticas sociais no neoliberalismo, 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2002.

LEAL, Maria Lúcia P. As ONGs no Enfrentamento da Exploração e Abuso Sexual e Maus-Tratos de Crianças e Adolescentes-Pós 1993. **Revista SER**, [s.l.], v. 2, 1998.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

LIBÓRIO, Renata Maria Coimbra. Adolescentes em situação de prostituição: uma análise sobre a exploração sexual comercial na sociedade contemporânea. **Psicologia: Reflexão e crítica**, [s.l.], v. 18, p. 413-420, 2005.

MELLO, Janine. Caminhos do desmonte de políticas públicas no Brasil. In: Desmonte de políticas públicas no Brasil: contribuições técnicas para o debate / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. – Brasília: ANESP, 2022.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social** São Paulo: Cortez, 2002. 2002.

MUNIZ, Leidiane; DE MELO BARROS, Jaqueline. Serviço Social e o Abuso Sexual Infanto-Juvenil: Uma Intervenção Necessária. **Revista Mosaico**, [s.l.], v. 16, n. 1, p. 141-152, 2025.

NETTO, José Paulo. **A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 1. Brasília: CEAD/ABEPSS/CFESS, 1999.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NUJ, Núcleo do Júri *et al.* **ACOLHIMENTO A VÍTIMAS PELO MINISTÉRIO**

PÚBLICO: A EXPERIÊNCIA DO CEARÁ. 2023.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. **Informe mundial sobre lá violencia** y la salud. Washington, D.C.: OPS, 2003.

PATERNOTTE, David; KUHAR, Roman. " Ideologia de gênero" em movimento. **Revista Psicologia Política**, [s.l.], v. 18, n. 43, p. 503-523, 2018.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero patriarcado violência**. – 2.ed. – São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANTIAGO, Gustavo Dias; RIBEIRO, José Moisés. ABUSO SEXUAL INFANTIL NO CONTEXTO DAS REDES SOCIAIS E AS DIFICULDADES NO ENFRENTAMENTO AO PROBLEMA. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**, [s.l.], v. 8, n. 1, 2023.

SANTOS, Sonia Martins dos. *Violência intrafamiliar infantil na compreensão do Serviço Social*. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Tocantins, Campus Universitário de Miracema, Miracema do Tocantins, 2024. 58 f. Disponível em:
https://umbu.uft.edu.br/handle/11612/7320?locale=pt_BR&utm_source. Acesso em: 22 mai.2025.

SEFFNER, Fernando; FELIPE, Jane. **Educação, Gênero e Sexualidade:(im) pertinências/** Fernando Seffner, Jane Felipe (org.). – Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2022.

SENA JÚNIOR, Carlos Zacarias de; MIGUEL, Luís Felipe; FILGUEIRAS, Luiz. O TERCEIRO GOVERNO LULA: limites e perspectivas. **Caderno CRH**, [s.l.], v. 36, p. e023024, 2023.

SENADO FEDERAL. CDH debate aumento de denúncias de abusos contra crianças e adolescentes. Agência Senado, 19 maio 2025. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/19/cdh-debate-aumento-de-denuncias-de-abusos-contra-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 13 jun. 2025.

SILVA, Anália Barbosa; SILVA Diego Tabosa; SOUZA JUNIOR, Luiz Carlos. **O Serviço Social no Brasil: das origens à renovação ou o “fim” do “início”**. 4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais: 80 anos de serviço social, tendências e desafios. Belo Horizonte: CRESS-MG, de 19 a 21 de maio de 2016.

SILVA, José de Ribamar Sá; BARROS, Vadira. Avaliação de políticas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. *Revista de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, p. 141–156, 2004. Disponível em:
<https://periodicoselétronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3764> . Acesso em: 22 mai. 2025.

SILVA, Maria Ozanira da Silva *et al.* Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos metodológicos**. São Paulo: Veras Editora: São

Luis, MA: **GAEPP**, 2008.

SOUSA, Sandra Novais; CHAVES, Nathália Rodrigues. Educação, gênero e sexualidade: a formação inicial e os desafios para superar o conservadorismo. **Revista NUPEM**, [s.l.], v. 17, n. 40, 2025.

SOUZA, Celina. **Política pública: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 7, n. 14, p. 20-45, jul./dez. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/jbflCKwdJ8BGPvqnLFDC9Gc/?lang=pt>. Acesso em: 22 maio 2025.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 22 mai. 2025.

SOUZA, Lincoln Moraes de. *Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas*. 1. ed. Natal, RN: **EDUFRN**, 2014. 204 p

STAKE, Robert E. Pesquisa qualitativa [recurso eletrônico] : estudando como as coisas funcionam / Robert E. Stake ; tradução: Karla Reis ; revisão técnica: Nilda Jacks. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre : Penso, 2011.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**, 3. ed. p. 287-321, São Paulo: Cortez, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. **O significado sócio-histórico da profissão**. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AS PROFISSIONAIS DA REDE AQUARELA



CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - MAPP

PESQUISA: *“Desafios da cena contemporânea no contexto de Fortaleza: avaliação da política pública municipal de enfrentamento ao abuso sexual infantil no âmbito da Rede Aquarela e o papel do(a) Assistente Social”*

PESQUISADORA: Leide Daiana Carvalho Cunha

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nome:	Local de trabalho:	Idade:
Profissão:	Estado civil:	Tempo de atuação:
Renda	Escolaridade:	Filhos:
Religião:	Gênero/Identidade:	
Raça:		

1. Comente um pouco da história da Rede Aquarela como essa Rede surgiu no âmbito da Política Municipal de Fortaleza?
2. No interior da estrutura da Prefeitura Municipal de Fortaleza, como você vê a FUNCI e a sua função como autarquia municipal?
3. Na condição de profissional de Serviço Social, como se deu sua inserção na FUNCI, especificamente na Rede Aquarela?
4. Com base na sua vivência profissional, como você avalia, os principais avanços e limitações da política municipal de enfrentamento ao abuso sexual infantil na Prefeitura de Fortaleza?
5. Na sua percepção, quais são os maiores desafios enfrentados na Rede Aquarela para garantir a proteção integral às crianças vítimas de abuso sexual?
6. Quais lacunas você identifica nas ações, nos fluxos de atendimento ou na articulação intersetorial dessa política pública municipal em Fortaleza?
7. Como é desenvolvida nas escolas, o trabalho de prevenção e identificação de casos de abuso sexual infantil?
8. Na sua percepção, como as escolas estão estruturadas para este trabalho de prevenção e identificação de casos de abuso sexual infantil?

9. **E nos postos de saúde, no âmbito da Atenção Primária, como é feito este trabalho de prevenção e identificação de casos de abuso sexual infantil?**
10. **E, no caso de equipamentos de assistência social, especificamente os CREAS, como é feito este trabalho de identificação e prevenção do abuso sexual infantil?**
11. **Hoje, na sociedade brasileira e cearense, tem-se uma forte presença de discursos conservadores, presos a uma moral tradicional. Como você avalia este fato em relação a seu trabalho de enfrentamento à violência sexual infantil? Existem interferências, e, em caso positivo, de que formas?**
12. **Quais são os principais papéis que o(a) assistente social desempenha dentro das equipes intersetoriais no âmbito da Rede Aquarela?**
13. **Como você avalia a articulação entre os setores da saúde, educação, assistência social e justiça nos casos que acompanha? Há integração efetiva ou rupturas?**
14. **Na condição de profissional de Serviço Social, como você avalia os processos de capacitação continuada para este trabalho de enfrentamento ao abuso sexual infantil?**
15. **O trabalho de enfrentamento a abuso sexual infantil é uma atuação que lida com questões de complexidade. Que tipo de apoio emocional e institucional vocês recebem no âmbito da Rede Aquarela?**
16. **Em sua prática cotidiana, quais estratégias têm sido mais eficazes para promover a escuta qualificada e a proteção das vítimas de abuso sexual infantil?**
17. **Considerando o contexto do seu trabalho na Rede Aquarela, quais mudanças você considera urgentes para fortalecer a rede de enfrentamento ao abuso sexual infantil em Fortaleza?**

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – MAPP

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado por **LEIDE DAIANA CARVALHO CUNHA**, aluno (a) do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP da Universidade Federal do Ceará, para participar de uma pesquisa. Leia atentamente as informações abaixo e tire suas dúvidas, para que todos os procedimentos possam ser esclarecidos.

A pesquisa com título ***“Desafios da cena contemporânea no contexto de Fortaleza: avaliação da política pública municipal de enfrentamento ao abuso sexual infantil no âmbito da Rede Aquarela e o papel do(a) Assistente Social”*** tem como objetivo avaliar as configurações, conteúdo e trajetórias da política municipal de enfrentamento ao abuso sexual infantil em Fortaleza/CE, a circunscreverem principais dilemas e desafios no atual cenário. Dessa forma, a sua participação poderá trazer como benefícios a ampliação do debate público e institucional sobre as práticas e desafios enfrentados pelos(as) profissionais da Rede Aquarela, contribuindo para o fortalecimento das políticas públicas de proteção integral à infância. Ademais, os dados coletados poderão subsidiar futuras avaliações, no sentido de formular proposições de aperfeiçoamento das estratégias adotadas na Rede Aquarela.

Para a realização da pesquisa, será solicitado que você, enquanto profissional integrante da Equipe da Rede Aquarela, conceda uma entrevista de natureza semiestruturada. Cabe ressaltar que a sua participação é **voluntária**, sem qualquer tipo de remuneração. Existe a possibilidade de surgirem sentimentos de desconforto diante de algumas perguntas, e caso isso ocorra, você poderá, a qualquer momento, explicitar tal desconforto ou recusar-se a responder ou encerrar sua participação, sem prejuízo algum.

O roteiro de entrevista compreende questões abertas, com tempo estimado de resposta de aproximadamente 40 a 60 minutos.

É importante destacar que, nesta entrevista, serão seguidos os seguintes procedimentos éticos:

1. Seus dados pessoais e outras informações que possam lhe identificar serão mantidos em segredo;

2. Você está livre para interromper a qualquer momento sua participação na pesquisa, sem sofrer qualquer forma de retaliação ou danos; e
3. Os resultados gerais da pesquisa, que ora desenvolvo, no âmbito do Mestrado profissional de Avaliação de Políticas Públicas, serão utilizados apenas para alcançar os objetivos do processo investigativo. E podem ser publicados em congresso ou em revista científica especializada, sem identificação dos(as) entrevistados(as).

Endereço do(s) responsável (is) pela pesquisa:

Pesquisador Responsável: Leide Daiana Carvalho Cunha

Instituição: Universidade Federal do Ceará / UFC

Endereço: Centro de Ciências, Bloco 873, Campus do Pici

Telefones para contato: (85) 999847309

E-mail: leidecunha@outlook.com

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a sua participação na pesquisa entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000, Rodolfo Teófilo fone: 3366-8346.

Eu, _____ abaixo _____, _____ anos,

RG: _____, declara que é de livre e espontânea vontade que está participando da pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro ainda estar recebendo uma cópia assinada deste termo e que minha participação é de caráter voluntário e não serei remunerado.

Entrevistado:

Pesquisador Responsável:

Fortaleza, _____ de _____ de 2025.

Hora de duração: _____