

POLÍTICAS PÚBLICAS E VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: Uma Proposta metodológica

Maria Teresa Miceli Kerbauy*
Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira.**
Carla Alessandra Barreto.***
Rodrigo dos Santos****

Resumo. O objeto desta pesquisa é diagnosticar através das ocorrências registradas sobre casos de violência contra crianças e adolescentes, os territórios que detém o maior índice desse tipo de violência no município de Araraquara. Os dados coletados no Conselho Tutelar de Araraquara permitiram a organização e consolidação de um banco de dados com base em uma série histórica de dez anos (1997-2007). A partir da digitalização da malha urbana foi possível inserir os dados de violência ,mapeados por meio de software Geomídia. Esse procedimento permitiu a caracterização dos bairros com os maiores índices de violência, os equipamentos públicos que possuem e as deficiências em termos de políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Crianças e Adolescentes; Violência; Espaço Urbano

O objeto desta pesquisa é diagnosticar através das ocorrências registradas sobre casos de violência contra crianças e adolescentes, os territórios que detém o maior índice desse tipo de violência no município de Araraquara².

Os critérios de escolha do município de Araraquara devem-se ao fato de ser uma cidade média localizada na região central do Estado de São Paulo, considerada uma das mais ricas do país, com uma população de aproximadamente 200.000 habitantes e uma taxa de urbanização de 96%. A taxa de acesso aos serviços básicos (água encanada, energia elétrica e coleta de lixo) é de 99%.

A média de escolaridade da população é 7,2 ano e a taxa de analfabetismo é de 61%. O

* Doutora em Ciências Sociais FCL – UNESP/Araraquara – kerbauy@travelnet.com.br

** Doutora em Geografia FCL – UNESP/Araraquara – darlene@fclar.unesp.br

*** Doutorando em Sociologia FCL – UNESP/Araraquara rsantos@universiabrasil.net

**** Doutoranda em Educação Escolar FCL – UNESP/Araraquara carlaabarreto@uol.com.br.

² A pesquisa teve início em 2000, como projeto de extensão financiada pela PROEX-Unesp. De 2002 a 2005 recebeu financiamento da Fapesp na linha de Políticas Públicas. A partir de 2007 passou a ser financiada pela Finep, como parte do projeto Levis, Laboratório de Estudos da Violência e Segurança.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M é de 0,83, sendo que o índice de educação é o que mais contribuiu para esta média.

Como centro nodal da região, Araraquara tem em seu território órgãos e instituições públicas das mais distintas esferas. No setor de segurança pública particularmente destaca-se uma penitenciária e uma unidade da Fundação Casa (antiga FEBEM).

Apesar dos bons indicadores que possui e da baixa exclusão territorial, o município apresenta um alto índice de violência contra crianças e adolescentes..

Para o diagnóstico da violência contra crianças e adolescentes foram privilegiados as novas instâncias decisórias municipais criadas para reorganizar com maior eficiência o campo institucional de atendimento à criança e ao adolescente, tais como o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Comcriar).

O Conselho Tutelar, em Araraquara, dividiu-se em duas unidades, no ano de 2002³. Está vinculado administrativamente à Secretaria de Assistência Social, que atua em conformidade com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei 8742/93 e de acordo com os princípios estabelecidos pela Lei nº 8069/90 responsável pela institucionalização dos Conselhos Tutelares.

A vinculação do Conselho Tutelar com o município é meramente administrativa, uma vez que ele está obrigado a destinar recursos orçamentários que garantam o seu adequado funcionamento.

A partir dos dados coletados foi possível construir uma série histórica sistematizada que nos permitiu realizar um diagnóstico espacial e social das ocorrências de violência contra crianças e adolescentes em Araraquara. A identificação espacial e a definição do perfil de atendimento das instituições cujo público-alvo é crianças e adolescentes devem garantir a obtenção de um instrumental analítico adequado à construção de uma rede eficaz de atendimento à criança e ao adolescente.

A falta de uniformidade dos dados registrados e a inexistência de um retrato atualizado e digitalizado da malha municipal foram as primeiras dificuldades encontradas para levantar e

³ O Conselho Tutelar II foi criado para dar conta do aumento da demanda

organizar as informações e traçar o mapa da violência.

Em 2002 as fichas de atendimento substituíram os boletins de atendimento até então utilizado. A principal justificativa para esta substituição se deve ao fato de que muitos atendimentos não se configuram como eventos graves para serem incorporados em um Boletim de Atendimento. A abertura do Boletim de Atendimento apenas será feita caso a criança ou adolescente acumule as fichas de atendimento com determinada frequência.

As fichas de atendimento têm como informação quase constante a idade do menor e o endereço do evento ocorrido. É grande o número de fichas que não contém o nome do denunciante.

A natureza dos problemas que geram denúncias, utilizadas para o registro nos dois Conselhos são similares, porém a forma de registro é diferenciada de conselheiro para conselheiro.

Quadro I: Categorias utilizadas para o registro das Fichas de Atendimento

Abandono	Maus tratos
Abandono intelectual	Negligência
Abuso/ exploração sexual	Orientação alimentos
Alcoolismo	Orientação de guarda/ adoção
Assistência e programas sociais	Orientação e reconhecimento da paternidade
Atentado violento ao pudor	Programa de esporte
Autorização de viagem	Prostituição
Conflito familiar	Recambiamento
Desaparecimento	Requisição certidão de nascimento
Desvio de comportamento	Requisição curso profissionalizante
Discriminação	Requisição abrigo
Divulgação do ECA	Requisição assistente judiciário
Drogadição	Requisição serviços médicos
Exploração do trabalho/ mendicância	Requisição transporte/ passe escolar
Fiscalização	Requisição vaga em creche
Gravidez precoce	Requisição vaga em escola
Indisciplina escolar	Termo de responsabilidade
Infrequência/ evasão escolar	Outros

Fonte: Pesquisa e Mapeamento da Violência Urbana Contra Crianças e Adolescentes em Araraquara

A categoria outros é utilizada para explicar ou completar uma das demais categorias, por exemplo, na requisição de transporte escolar indicam-se outros para demarcar também o pedido de material escolar.

Os atendimentos realizados, pelos conselheiros individualmente, durante o mês são agrupados em uma única folha, a qual é composta por todas as categorias de atendimento e também são demarcadas enquanto primeiro atendimento e retornos, em dois grupos de idade: 0-12 anos e 12-18 anos. A demarcação por gênero – masculino e feminino – na ficha de atendimento geral passou a ser utilizada apenas a partir de 2004.

A organização e consolidação do banco de dados estão sendo realizadas com base de uma série histórica de dez anos (de 1997 a 2007 para os Boletins de Atendimento). Optamos por não coletar mais os dados dos Boletins de Ocorrência da Delegacia da Mulher de Araraquara, pois para a atualização do banco de dados foi encontrado um volume crescente de BAs a serem coletados no período de 2002 a 2007, aproximadamente 10.000 fichas de atendimento. Acrescente-se ainda a dificuldade no acesso aos Boletins de Ocorrência.

Na etapa em que a pesquisa foi financiada pela Fapesp foram coletados dados dos Boletins de Ocorrência para os anos de 1999, 2000 e 2001 num total de 172 ocorrências em contraste com 842 registros de BA's. Este resultado nos fez considerar que a população busca com maior frequência o Conselho Tutelar, quer pela maior divulgação pública de sua existência, quer pela própria especificidade de sua atuação.

Enquanto o Conselho Tutelar é o espaço reservado à mediação de conflitos, a Delegacia da Mulher é o espaço onde o fato denunciado é oficializado como crime – o que pode dar início a uma investigação da autoridade policial sobre as suas causas e suas conseqüências. Há pouca confiança, constantemente manifestada pela população, em relação aos serviços de segurança, conforme aponta a literatura sobre o tema.

I. A construção do banco de dados e a definição das categorias

Para o levantamento e a análise das informações, foram utilizadas como parâmetro conceitual as definições do Estatuto da Criança e do Adolescente: crianças com idade entre 0 e 12 anos e adolescente entre 13 e 18 anos.

Quanto ao indicador natureza do problema, foram considerados todos os casos que envolvessem a integridade física da criança e do adolescente e, também, casos relativos a questões educacionais, financeiras, psicológicas e de saúde, entre outras. Para a sistematização

dos dados e a espacialização dos mesmos, foram elaboradas categorias de análise e um conjunto de códigos que resultaram na agregação das informações.

Destaca-se, na coleta das FA's, a mudança no padrão de preenchimento dos registros das ocorrências no Conselho Tutelar após o ano de 2002. Primeiramente, as FA's substituíram os Boletins de Atendimento (BA's) das gestões anteriores. Houve um aumento elevado no número de registros em relação aos anos de 1999, 2000 e 2001. Ressalta-se também que há poucas informações sobre as vítimas e as ocorrências registradas nas FA's.

Algumas FA's tornaram-se inválidas para o georreferenciamento das informações por não apresentarem o endereço das vítimas. Outra informação pouco registrada foi a da escolaridade das vítimas. De forma geral, apenas os seguintes dados foram registrados de forma isométrica: data da FA, natureza do problema, reincidência, sexo da vítima, idade da vítima, endereço, bairro, denunciante e indiciado.

O padrão adotado com a implantação das FA's redefiniu os critérios de classificação da natureza do problema, que passou a ser registrado através de categorias estabelecidas pelo Conselho Tutelar conforme apresentadas no quadro 1.

Em relação aos anos de 2002, 2003, 2004 e 2005, foi necessário readaptar os agrupamentos das categorias de análise dos dados que foram utilizadas para os anos de 1998, 1999, 2000 e 2001, tornando possível contemplar as novas categorias propostas pelo Conselho Tutelar, que passou a atender também requerimentos de serviços médicos e de educação, antes não registrados, assim como requisição de material escolar e requisição de transporte escolar.

As categorias de agrupamento para análise dos dados utilizadas nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001 foram:

1. Dificuldades financeiras: assistência e programas sociais.
2. Conflitos familiares: maus tratos, conflito familiar, orientação de guarda, abandono, orientação para pensão alimentícia, requisição de certidão de nascimento, impossibilidade de criação, abuso de autoridade, abandono intelectual, reconhecimento de paternidade, fuga, pedido de auxílio, termo de responsabilidade, exploração, rejeição pelos pais, encaminhamento para instituições, disputa de guarda.

3. Conflitos Psicológicos/Saúde/Sexuais: cárcere privado, atentado violento ao pudor, distúrbio de comportamento/psicológicos, tentativa de estupro, suspeita de perseguição, furto, saúde, desvio de comportamento, abuso sexual, agressão, encaminhamento ao médico, assédio sexual, mendicância, espancamento, estupro, suspeita de rapto.
4. Atendimento de Serviços Educacionais: dificuldade escolar, requisição de vaga em escola, evasão escolar, infrequência, requisição de vaga em creche, encaminhamento para escola.
5. Drogadição.

Para os anos de 2002, 2003, 2004 e 2005, foram acrescentadas as seguintes categorias ao agrupamento anterior:

1. Atendimento de serviços de saúde: requisição de serviços médicos.
2. Outros: complemento das demais categorias.

A incorporação das novas categorias no agrupamento para análise dos dados procurou atender o novo recorte de atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar na área da saúde e da educação. A digitalização das FA's passou a ser codificadas de acordo com as definições estabelecidas para as sete categorias de agrupamento do indicador natureza do problema, mais abrangente do que as 36 categorias específicas do Conselho Tutelar.

Desta forma foi possível sistematizar os dados e reorganizar o Banco de Dados, com as novas categorias, na Planilha Acesss (Microsoft Office).

Procuramos racionalizar e tornar mais eficiente a administração do banco de dados de forma a agilizar não apenas a sua alimentação como também o seu acesso, a pesquisadores e interessados no tema, especialmente de nossos parceiros e instituições que atendam crianças e adolescentes.

O total de registros existentes entre 1999 a 2006 é de 15.524. A figura a seguir detalha este número por ano de atendimento.

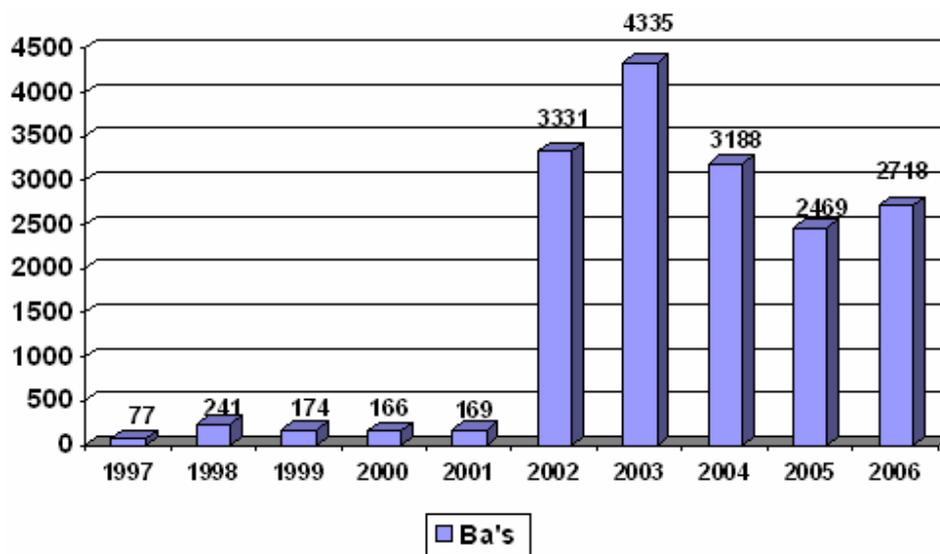


Figura 1 Número de boletins de atendimento por ano

Fonte: Pesquisa e Mapeamento da Violência Urbana Contra Crianças e Adolescentes em Araraquara.

Os dados distribuídos na Figura 1 permitem observar que há uma variação nos números de atendimentos registrados ao longo do período estudado, fato que pode ser explicado pelas diferentes formas como os conselheiros coletaram e registraram os atendimentos identificados. Também a criação a partir de 2002 de um novo Conselho Tutelar e a divulgação pública da atuação da instituição pode ter levado à população a buscar com maior frequência este tipo de atendimento.

Os bairros com maior número de ocorrências de violência contra crianças e adolescentes de acordo com os BA's foram: Centro, Jardim Roberto Selmi Dei, Parque das Hortências, Jardim Brasil, Parque Residencial São Paulo, Vila Xavier, Vila Biagioni, Vila Santana, Parque Cecap, Jardim Adalberto Frederico de Oliveira Roxo, Núcleo Residencial Yolanda Ópice, Parque Residencial Iguatemi, Jardim América, Jardim Maria Luiza, Vila José Bonifácio, Jardim Santa Lúcia, Jardim Del Rey.

Quando analisamos estes dados na perspectiva da densidade populacional (dividindo-se o total de incidências por bairros pelo número de habitantes do IBGE, multiplicando-se por mil) a violência concentra-se em bairros da região periférica de Araraquara: Jardim Del Rey, Vila Biagioni, Parque Residencial São Paulo, Parque das Hortências, Jardim Maria Luiza, Vila José Bonifácio, jardim Adalberto Ferreira Roxo, Jardim Brasil, Jardim Santa Lúcia, Vila Santana,

Parque Residencial Iguatemi, Parque Cecap, Vila Xavier, Parque Residencial vila do Sol, Jardim Roberto Selmi Dei, Núcleo Residencial Yolanda Ópice, Jardim América e Centro.

Adotamos ainda uma classificação dos bairros pelo número de habitantes e pela localização geográfica do mesmo no contexto da cidade (centro/periferia), conforme tabela I, o que nos permitiu um diagnóstico mais adequado da situação de violência contra crianças e adolescentes em Araraquara na perspectiva espacial, constituindo-se assim um instrumento importante na definição de políticas públicas e de readequação dos investimentos públicos.

Tabela 1: Classificação segundo o número de habitantes e a classificação geográfica

Bairros	Classificação por Habitantes	Classificação Geográfica
Jardim Del Rey	130	Periférica
Vila Biagioni	1.088	Periférica
Jardim Maria Luiza	1.253	Periférica
Vila José Bonifácio	1.560	Intermediária
Parque Residencial São Paulo	1.989	Intermediária
Jardim Santa Lúcia	2.141	Intermediária
Jardim Adalberto F. de Oliveira Roxo	2.563	Periférica
Parque Residencial Iguatemi	2.686	Periférica
Parque das Hortências	3.185	Periférica
Vila Santana	3.556	Intermediária
Jardim América	3.780	Intermediária
Parque Cecap	3.790	Periférica
Parque Residencial Vale do Sol	3.790	Periférica
Vila Xavier	4.720	Intermediária
Núcleo Residencial Yolanda Ópice	4.746	Intermediária
Jardim Brasil	4.908	Intermediária
Jardim Roberto Selmi Dei	9.095	Periférica
Centro	14.776	Zona Central

Fonte: Pesquisa e Mapeamento da Violência Urbana Contra Crianças e Adolescentes em Araraquara.

A malha digitalizada da cidade de Araraquara onde foram localizados os eventos de violência contra crianças e adolescentes, pode ser observada na Figura 2.

A classificação geográfica obedeceu o seguinte critério:

- **Zona Central** – é o núcleo central e seu entorno, onde predominam as atividades comerciais e de prestação de serviços;

- **Bairros Intermediários** – são aqueles menos distantes do núcleo central em que predomina o uso residencial.

- **Bairros periféricos** – são aqueles com maior distância do núcleo central em que predomina o uso residencial.

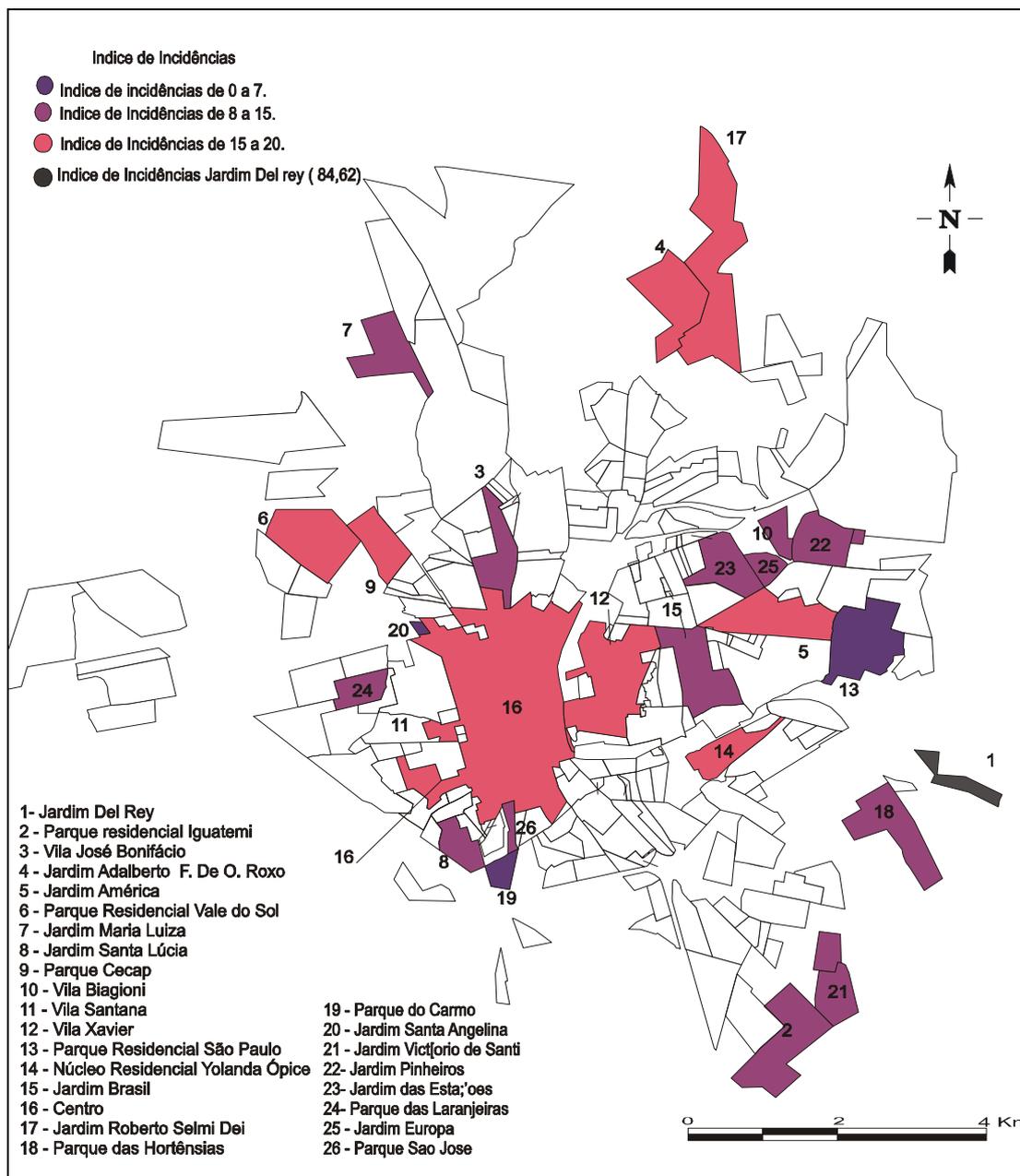
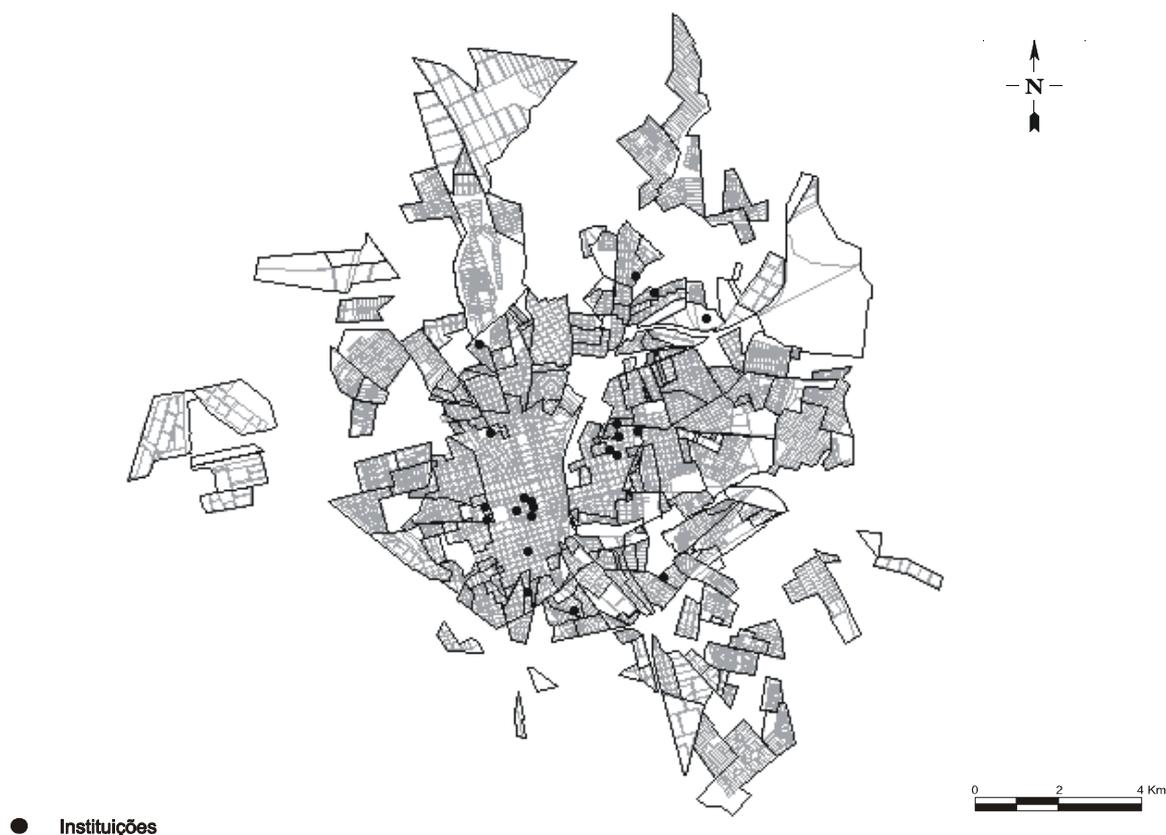


Figura 2: Área urbana do Município de Araraquara – SP: bairros com mais de 10 registros de boletins de atendimento no período de 1999 a 2001

Fonte: Base Digital – *Projetos Políticas Públicas e Violência Contra Crianças e Adolescentes em Araraquara- SP*. Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – FCL/CAR. Araraquara: Unesp/ Fapesp. 2002

A Figura 3 mostra a distribuição espacial, em Araraquara, das instituições que atendem crianças e adolescentes. Pela localização destas instituições podemos notar que o atendimento

está concentrado na região central da cidade enquanto os maiores índices de violência concentram-se na periferia do município. As finalidades destas instituições – definidas de acordo com o ECA e a LOAS – têm como referência o apoio e a proteção familiar. Os conflitos familiares foram apontados como um dos problemas de maior gravidade, nos boletins de atendimento.



● Instituições

Figura 3 Área urbana do Município de Araraquara – SP: *Distribuição espacial, em Araraquara, das instituições que atendem crianças e adolescentes*

Fonte: Base Digital – *Projetos Políticas Públicas e Violência Contra Crianças e Adolescentes em Araraquara- SP*. Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – FCL/CAR. Araraquara: Unesp/ Fapesp. 2002

Metodologia empregada no mapeamento das informações

Diferentes unidades de análise e distintas escalas de informação foram utilizadas para identificar as áreas de violência contra crianças e adolescentes em Araraquara.

A quadra – como unidade espacial de análise – foi a escala escolhida, já que mapeamento dos bairros permitiu-nos observar que ocorria uma generalização e uma estigmatização dos mesmo. O mapeamento por quadra dos eventos de violência permitiu determinar com maior exatidão – e com maior riqueza informacional – os locais problemáticos no interior de cada bairro. Para facilitar as futuras análises, sobrepusemos à malha de quadras os limites de bairros, preservando desta forma a relação entre o evento mapeado e o local de ação (o bairro).

A utilização do geoprocessamento e a obtenção da base digital, que serviu para o mapeamento dos dados coletados, foram possíveis graças ao apoio encontrado na Prefeitura Municipal de Araraquara, que forneceu uma base digital (na época desatualizada) em formato Autocad (dwg), pertencente ao Departamento de Planejamento.

Desta base original, constavam quadras, bairros, vias de acesso terrestre e ferroviária. O arquivo fornecido apresentava, no entanto, alguns problemas; os polígonos das quadras e bairros não fechavam e tiveram, portanto, que ser redigitalizados. O arquivo não era georreferenciado, o que foi feito por meio de levantamento em campo por GPS; os polígonos não tinham identificadores, ou seja, a base cartográfica não apresentava códigos que pudessem estabelecer vínculos entre as informações levantadas e sua localização no espaço.

Diante de tais dificuldades e para alcançar o objetivo proposto, recorremos ao Setor de Cadastro da Prefeitura para obter uma base em papel. A codificação nessa outra base também apresentou problemas, dado que havia repetição do código de quadra em um mesmo bairro. Daí por que optamos por recodificar as quadras e bairros do município.

Além da criação dos códigos, foi necessário rever os limites territoriais dos bairros analisados, uma vez que o padrão até então adotado não seguia à risca o limite das quadras – a unidade sendo o lote, uma mesma quadra acabava por pertencer a mais de um bairro.

Resolvidos estes problemas, a base cartográfica foi importada para o software GeomediaProfissional

Após a inserção, no Geomedia, da base cartográfica a ser utilizada, recorremos ao auxílio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para atribuir os códigos de quadra aos registros coletados em Boletins de Atendimento e de Ocorrência, uma vez que nestes constavam apenas os

endereços. Os bancos de dados dos BA e BO foram reagrupados por temas, no software Excell, sendo posteriormente inseridos em bancos de dados Access e mapeados por meio de software Geomedia.

Para a arte final dos mapas foi utilizado o software Corel Draw. A representação foi feita por meio de cartogramas coropléticos, em que a informação quantitativa é atribuída a um polígono, ou seja, o polígono é preenchido por uma cor que representa a quantidade do evento.

Segue abaixo a malha urbana digitalizada do município de Araraquara produzida pelo IGBE e a divisão de setores censitários.

Figura 4. Mapa da área urbana de Araraquara – SP: divisão de setores censitários



Fonte: IBGE

Utilizando as informações disponibilizadas pelo IBGE através do software EstatCard levantamos os dados sócio-demográficos do censo de 2000 para Araraquara e para os bairros apontados como os de maiores índices de violência contra crianças e adolescentes. Foram considerados para a análise que desenvolvemos aqui os bairros que apresentaram um número total de ocorrências igual ou superior a dez (dez) para os anos pesquisados de 1999 a 2006.

Para permitir uma maior integração entre as informações levantadas sobre as ocorrências de violência e os dados censitários disponibilizados pelo IBGE, considerou-se que possuir uma malha digital dos setores censitários da cidade facilitaria a integração e uma caracterização sócio-econômica mais adequada, das áreas com maiores índices de ocorrência.

Sendo assim, o mapa referente aos setores censitários, foi compilado a partir da base cadastral do IBGE, adequando-o à base já digitalizada anteriormente. Nesta etapa o referido mapa temático foi exportado para o software Auto Cad R14, no módulo InSert, utilizando a função attach. Após este procedimento, os mapas foram digitalizados (vetorizados) em tela, através da função Polyline, existente no módulo de desenho deste software.

A partir desse processo cartográfico obtivemos uma planta digital dividida em setores censitários que pode ser sobreposta à base de bairros e de quadras, digitalizadas na fase anterior do projeto. Realizamos uma junção dessa nova base ao software utilizado (Geomedia) que permitiu a localização das ocorrências também por setores.

A importância do uso da base de setores é a de que podemos agregar ao nosso estudo dados censitários que permitem a caracterização sócio-econômica das áreas das ocorrências de violência contra crianças e adolescentes e, assim podermos identificar as causas dos índices elevados das mesmas na cidade de Araraquara. Também é importante lembrar que a cidade não possuía essa base digitalizada.

A partir das análises destes dados foi possível caracterizar as especificidades dos bairros, seu grau de segregação, os equipamentos públicos que possuem e as deficiências em termos de políticas públicas.

Nosso próximo passo será construir indicadores que possibilitem não apenas a identificação de bairros com maior violência contra crianças e adolescentes, mas também medir o

impacto desta localização sobre as condições de acesso às políticas públicas, possibilitando um planejamento urbano mais adequado.

Bibliografia

BÓGUS, L. M. M. Región Metropolitana de São Paulo: desigualdad y segregación sócio-espacial. Paper apresentado em *Las Periferias Urbanas y la expansion del urbanismo disperso: Jornadas de Debate y Perspectivas*. Barcelona, Julio de 2007.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei nº 8065 de 13 de junho de 1990. São Paulo. Governo do Estado de São Paulo, 1997.

KERBAUY, M. T. M.; FERREIRA, D. A. de O. BIZELLI, J. L. Cartografia da violência: uma metodologia para construir políticas públicas. *Geografia – Associação de Geografia Teorética*, Rio Claro, v. 31, n. 1, janeiro a abril de 2006, p. 169-184.

MARQUES, E.; TORRES, H. (Orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005. 329 p.

OJIMA, Ricardo. *Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras*. Revista Brasileira de Estudos da População, São Paulo, v. 24, n. 2, jul/dez. 2007, p. 277-300.