

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

OS PARADOXOS DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO  
DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO ESTADO DO  
AMAZONAS (1999-2006)

CRISTIANE BONFIM FERNANDEZ

BRASÍLIA-DF  
2008

CRISTIANE BONFIM FERNANDEZ

OS PARADOXOS DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO  
DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO ESTADO DO  
AMAZONAS (1999-2006)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Doutora em Política Social.

Área de concentração:  
Estado, Políticas Sociais e Cidadania

Orientadora:  
Prof. Dr.<sup>a</sup> Denise Bomtempo Birche de  
Carvalho

BRASÍLIA-DF  
2008

FERNANDEZ, Cristiane Bonfim.

Os paradoxos do processo de formulação e implementação de políticas públicas de enfrentamento da violência Sexual Infanto-Juvenil no estado do Amazonas (1999-2006)/ Cristiane Bonfim Fernandez.-Brasília, 2008.

Orientadora: Denise Bomtempo Birche de Carvalho

Tese (doutorado) Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social

Cristiane Bonfim Fernandez

Os paradoxos do processo de formulação e implementação de políticas públicas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas (1999-2006)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Doutora em Política Social.

Área de concentração:  
Estado, Políticas Sociais e Cidadania

Banca Examinadora:

Brasília, 30 de junho de 2008.

---

Dr.<sup>a</sup> Denise Bomtempo Birche de Carvalho – UnB

---

Dr.<sup>a</sup> Luziele Tapajós – UFSC

---

Dr.<sup>a</sup> Rebecca Abers – UnB

---

Dr.<sup>a</sup> Silvia Cristina Yannoulas – UnB

---

Dr.<sup>a</sup> Nair Heloísa Bicalho – UnB

---

Dr.<sup>a</sup> Rosa Helena Stein – UnB (Suplente)

Este trabalho eu dedico àquele que é, tem sido e será sempre a razão da minha vida, Jesus Cristo, o único e verdadeiro Deus.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que tem me fortalecido em meio as constantes lutas gerando em mim a convicção de que a vitória é para os que crêem.

Aos meus pais, Jaime e Gislaine, e aos meus irmãos que mesmo distantes estão sempre presentes.

À professora, amiga e orientadora Denise Bomtempo por acreditar no meu trabalho, por sua paciência, suas preciosas contribuições e por caminhar ao meu lado nos momentos mais difíceis.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília que contribuíram para o meu processo de amadurecimento intelectual.

Às amigas Anabella Haddad e Michela Rejane pelo apoio na pesquisa de campo realizada em Manaus.

Aos amigos Josélia e Walder pelo precioso apoio na transcrição das entrevistas.

À Elda Maria Mineiro, cuja participação na minha vida em Brasília é inestimável.

À professora Dr<sup>a</sup> Joyce Clayton por sua importante revisão teórica e metodológica que muito contribuiu na elaboração desta tese.

À Carolina Cássia, amiga de longa data, que partilhou das minhas alegrias e angústias durante a realização do doutorado.

À funcionária Domingas por sua paciência e atenção durante todo o doutorado.

À Jamila, por me acompanhar e participar intensamente na reta final desta tese. Valeu, menina!

A todos os gestores, técnicos e adolescentes que me concederam entrevistas.

À Universidade Federal do Amazonas que me liberou integralmente para realização deste doutorado.

À Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM) pelo financiamento deste trabalho.

*Tudo quanto quereis que os homens vos façam, fazei-o vós também a eles, porque esta é a Lei e os Profetas.*

Jesus Cristo

## RESUMO

O presente trabalho analisa o processo de formulação e implementação de políticas públicas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas no período de 1999 a 2006. Neste sentido, investigam-se: quando e como segmentos da sociedade civil e do governo local passam a considerar a violência sexual contra crianças e adolescentes como problema social e a inseri-lo na agenda pública; quais as concepções que permeiam o debate em torno da formulação de políticas para o enfrentamento deste problema considerando os atores que participaram deste processo e, por último, de que forma estão sendo implementadas estas políticas públicas pelos atores da chamada rede de proteção. Os sujeitos desta pesquisa são atores do sistema de garantia de direitos das crianças e dos adolescentes da esfera municipal e estadual entrevistados em um período de oito meses na cidade de Manaus. Além da entrevista foram utilizadas como fontes de pesquisa atas de reuniões, relatórios, anais de conferências e jornais. Para análise dos dados coletados optou-se pela hermenêutica de profundidade que está ligada ao processo de interpretação, pois considera tanto sujeito como objeto de pesquisa como sujeitos intérpretes da realidade. A pesquisa conclui que a violência sexual infanto-juvenil entrou na agenda local por volta da segunda metade dos anos noventa e acompanha a formação da agenda nacional e internacional. A formulação de programas e ações nesta área segue as diretrizes oriundas do governo federal e aponta uma restrita participação da esfera local em programas como o PAIR – Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil. Portanto, há um paradoxo entre o discurso de participação da sociedade civil e de descentralização nas três esferas de governo – o que pressupõe articulação entre governo e sociedade civil em todos os níveis – e a concretização deste processo na realidade local que tem apontado uma dependência do governo federal. Constatou-se que o Estado em sua esfera municipal (Manaus) e estadual (Amazonas) não formulou políticas públicas específicas para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Em relação a implementação de políticas públicas de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil constatou-se uma desarticulação entre órgãos e entidades do sistema de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes que ainda não se configura como rede de proteção, portanto, não há gestão intersetorial. Esta desarticulação comprova-se por meio de ações fragmentadas e isoladas entre organizações do governo e da sociedade civil, como também no desenvolvimento do trabalho em rede que envolve os dois âmbitos. A sociedade civil comprometida com os direitos da criança e o adolescente aponta uma frágil organização política no que se refere ao enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. No entanto, reconhece-se também que a implantação de programas de atendimento especializado a vítimas de violência sexual, a ampliação de conselhos tutelares e a criação de delegacia especializada de proteção à criança e ao adolescente podem contribuir para a criação e fortalecimento de uma rede de proteção quando assumem o compromisso no cumprimento de seus papéis.

Palavras-chave: violência sexual infanto-juvenil. política pública. articulação e intersetorialidade.



## ABSTRACT

The present work analyses the process of formulation and implementation of public policies facing sexual violence against children and adolescents in the state of Amazonas in the period between 1999 and 2006. In this sense it is investigated: when and how civil society and local government segments start to consider sexual violence against children and adolescents as a social problem and insert it in the public agenda; the conceptions which permeate debates over the formulation of policies against this problem considering the participants of this process and, at last, in which way these public policies are being implemented by the so-called protection network. The subjects of this research are personages from the system of children and adolescent's rights guarantee in the sphere of the municipality and state. They were interviewed for a period of 8 months in the city of Manaus. Besides the interview, minutes of meetings, annals of conferences and newspapers were also used as sources of research. Depth hermeneutic was opted to analyse the information collected. These hermeneutics are linked to the interpretation process because it considers both subject and object of the research as subjects interpreters of the reality. The research concludes that violence against children and adolescents has entered the local agenda in the late 90's and follows the formation of the national and international agenda. The formulation of programs and actions in this area follows the directions from the federal government and points out a restricted local participation in programs like the PAIR - Program of Integrated Actions to Face Sexual Violence Against Children and Adolescents. Therefore, there is a paradox between the discourses of civil society participation and decentralization in the three government spheres - which presupposes an articulation between government and civil society in all levels - and the local realization of this process that points out a dependence on the Federal Government. It was verified that the State, in the sphere of municipality (Manaus) and state (Amazonas,) has not formulated specific public policies to face sexual violence against children and adolescents. In relation to the implementation of these policies a disarticulation was verified between organs and entities of the system of children and adolescent's rights guarantee .This system is still not configured as a protection network, therefore there is no intersectoral management. This disarticulation is confirmed by means of fragmented and isolated actions between governmental organizations and civil society as well as in the development of the network that involves both fields. The civil society compromised with the rights of children and adolescents points out a fragile political organization referred to facing sexual violence against children and adolescents. However, it was acknowledged that the implementation of specialised programs to attend victims of sexual violence, the amplification of tutelary councils and the creation of a police station specialised in protecting children and adolescents can contribute to the creation and strengthening of a protection network when they assume the compromise with the accomplishment of their roles.

Key words: sexual violence against children and adolescents. public policy. articulation and intersectors.

## RESUMÉ

Le présent travail analyse le processus de formulation et d'implantation de politiques publiques pour faire face à la violence sexuelle infanto-juvénile dans l'état d'Amazonas pendant la période de 1999 à 2006. Pour ce faire, les enquêtes suivantes ont été menées: quand et comment des couches de la société civile et du gouvernement local ont-elles commencé à considérer la violence sexuelle contre les enfants et les adolescents comme un problème social et l'ont inséré au programme de politiques publiques; quelles sont les conceptions sous-jacentes au débat autour de la formulation de politiques pour faire face à ce problème en considérant les acteurs participant à ce processus et, enfin, de quelle façon ces politiques publiques sont implantées par les acteurs de ce que l'on appelle le réseau de protection. Les sujets de la présente étude sont des acteurs du système de garantie des droits de l'enfant et de l'adolescent, au niveau des municipalités et des états, interviewés sur une période de huit mois dans la ville de Manaus. Outre l'interview, des minutes de réunions, rapports, annales de conférence et journaux ont également utilisés comme sources pour ce travail de recherche. Pour l'analyse des données recueillies, nous avons opté pour une herméneutique profonde, liée au processus d'interprétation, car elle considère tant le sujet comme objet de recherche que les sujets interprétant la réalité. L'étude a conclu que le thème de la violence sexuelle infanto-juvénile a été inséré au programme de la politique locale à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, en parallèle avec la formation des programmes nationaux et internationaux. La formulation des programmes et des actions dans ce secteur suit les directives du gouvernement fédéral et signale une participation limitée de la sphère locale dans les programmes comme le PAIR - Programme d'Actions Intégrées et Référentielles d'Affrontement de la Violence Sexuelle Infanto-Juvénile. En conséquence, il existe un paradoxe entre le discours de participation de la société civile et de décentralisation des trois sphères du gouvernement – présupposant une articulation entre le gouvernement et la société civile à tous les niveaux – et la concrétisation du processus dans la réalité locale signalant une dépendance du gouvernement fédéral. Nous avons constaté que l'État (en tant que Nation), au niveau des municipalités (Manaus) et des états fédéraux (Amazonas) n'a pas formulé de politiques publiques spécifiques pour faire face à la violence sexuelle infanto-juvénile. Quant à l'implantation de politiques publiques d'affrontement de la violence sexuelle infanto-juvénile, nous avons constaté une désarticulation entre les organes du gouvernement et les organismes du système de garantie des droits de l'enfant et de l'adolescent qui ne se configure toujours pas comme un réseau de protection, ce qui fait qu'il n'existe aucune gestion intersectorielle. Cette désarticulation apparaît dans les actions fragmentées et isolées entre les organisations du gouvernement et de la société civile, mais également dans le développement du travail en réseau des deux sphères. La société civile engagée dans les droits de l'enfant et de l'adolescent signale une organisation politique fragile quand il s'agit d'affronter la violence sexuelle infanto-juvénile. Néanmoins, il faut également reconnaître que l'implantation de programmes de services spécialisés pour les victimes de violences sexuelles, l'augmentation des conseils de tutelle et la création de commissariats spécialisés dans la protection de l'enfant et de l'adolescent peuvent contribuer à créer et à fortifier un réseau de protection quand ils assument leur engagement et remplissent leur rôle de fait.

Mots-clés: violence sexuelle infanto-juvénile. politique publique. articulation et intersectorialité.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Grupo de entrevistados segundo categorias – p. 34

Quadro 2 – Abuso Sexual – p. 53

Quadro 3 – Violência Sexual – p. 54

Quadro 4 – Violência Sexual – p. 54

Quadro 5 – O Código Penal e a conjunção carnal – p. 76

Quadro 6 – O Código Penal e outros atos libidinosos – p. 76

Quadro 7 – Pobreza e desigualdades regionais/Geografia de rotas – p. 133

## LISTA DE SIGLAS

**AIDS** – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

**ANDI** – Agência de Notícias dos Direitos da Infância

**Art.** – Artigo

**BCC** – Programa Brasil Criança Cidadã

**CBIA** – Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência

**CECRIA** – Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes

**CEDCA** – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CEDECA** – Centro de Defesa da Criança e do Adolescente

**CF** – Constituição Federal

**CMDCA** – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CONANDA** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

**CP** – Código Penal

**CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito

**CPMI** – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

**CRAMI** – Centro Regional de Atenção aos Maus Tratos na Infância

**CRAS** – Centro de Referência de Assistência Social

**CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

**CT** – Conselho Tutelar

**DEPCA** – Delegacia Especializada em Proteção à Criança e ao Adolescente

**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente

**ECPAT** – End Child Prostitution in Asian Tourism

**EMBRATUR** – Empresa Brasileira de Turismo

**FEDCA** – Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

**HIV** – Vírus da Imunodeficiência Humana

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MJ** – Ministério da Justiça

**MNMMR** – Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua

**MP** – Ministério Público

**MPAS** – Ministério da Previdência e Assistência Social

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**ONG** – Organização Não Governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PAIR** – Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro

**PESTRAF** – Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**PNAS** – Política Nacional de Assistência Social

**POL** – Plano Operativo Local

**POMMAR/USAID** – Prevenção Orientada aos Meninos e Meninas em Risco/ Agência Norte para o Desenvolvimento Internacional.

**PPA** – Plano Plurianual

**SAVAS** – Serviço de Atendimento a Vítimas de Abuso Sexual

**SAVIS** – Serviço de Atendimento a Vítimas de Violência Sexual

**SEAS** – Secretaria de Assistência Social

**SEDH** – Secretaria Especial de Direitos Humanos

**SEMASC** – Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania

**SEMDIH** – Secretaria Municipal de Direitos Humanos

**SEMINF** – Secretaria Municipal da Infância e da Juventude de Manaus

**SEMSA** – Secretaria Municipal de Saúde

**SGD** – Sistema de Garantia de Direitos

**SPDCA** – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente

**SEDH** – Secretaria Especial de Direitos Humanos

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**TSI** – Programa Turismo Sustentável & Infância

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**USAID** – The US Agency International Development

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	017
<b>CAPÍTULO I – O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL</b> ..	043
<b>1.1. Emergência da criança na história social</b> .....	043
<b>1.2. Conceituando violência sexual infantil</b> .....	047
1.2.1. <i>Abuso sexual</i> .....	049
1.2.2. <i>Prostituição infantil</i> .....	056
<b>1.3. As múltiplas dimensões da violência sexual</b> .....	062
1.3.1. <i>Dimensão cultural</i> .....	062
1.3.2. <i>Dimensão histórico-estrutural</i> .....	067
1.3.3. <i>Dimensão ética</i> .....	070
1.3.4. <i>Dimensão jurídica (legal)</i> .....	073
1.3.5. <i>Dimensão política</i> .....	079
<b>CAPÍTULO II – POLÍTICA PÚBLICA E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO BRASIL</b> .....	082
<b>2.1. Conceitos de Política Pública</b> .....	084
<b>2.2. Gestão de Política Pública em um Estado Democrático de Direito</b> .....	088
2.2.1. <i>Relação Estado-Sociedade</i> .....	092
2.2.2. <i>Formas de gestão: descentralizada e participativa?</i> .....	097
<b>2.3. Problema e Formação da agenda</b> .....	103
<b>2.4. Formulação de Política Pública</b> .....	117
2.4.1. <i>Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil e Programa Sentinela</i> .....	121
2.4.2. <i>Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro – PAIR</i> .....	128
<b>CAPÍTULO III – A FORMAÇÃO DA AGENDA E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO AMAZONAS</b> .....	131
<b>3.1. O fenômeno da violência sexual infanto-juvenil no contexto sociopolítico, econômico e histórico do estado do Amazonas</b> .....	131
<b>3.2. A formação da agenda pública no estado do Amazonas</b> .....	141
3.2.1. <i>Atores da sociedade civil</i> .....	147
3.2.2. <i>Atores do governo</i> .....	149
3.2.2.1. <i>Assistência Social</i> .....	149
3.2.2.2. <i>Educação</i> .....	152
3.2.2.3. <i>Saúde</i> .....	154
3.2.2.4. <i>Defesa e Responsabilização</i> .....	156
<b>3.3. A formulação da política pública no estado do Amazonas</b> .....	159
3.3.1. <i>Atores da sociedade civil</i> .....	159
3.3.2. <i>Atores do Governo</i> .....	166
3.3.2.1. <i>Assistência Social</i> .....	167
3.3.2.2. <i>Educação</i> .....	173
3.3.2.3. <i>Saúde</i> .....	175
3.3.2.4. <i>Defesa e Responsabilização</i> .....	179

## **CAPÍTULO IV – POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO ESTADO DO AMAZONAS: GESTÃO EM REDE?**

.....	183
<b>4.1. Atores da sociedade civil</b> .....	184
4.1.1. <i>O PAIR na visão das ONGs Comissão Técnica Interinstitucional</i> .....	197
<b>4.2. Atores do Governo</b> .....	205
4.2.1. <i>Assistência Social</i> .....	205
4.2.2. <i>Educação</i> .....	212
4.2.3. <i>Saúde</i> .....	216
4.2.4. <i>Defesa e Responsabilização</i> .....	219
<b>CONCLUSÃO</b> .....	226
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	231

### **APÊNDICES**

- **Apêndice A** – Entidades e funções dos entrevistados
- **Apêndice B** – Roteiros de entrevistas

### **ANEXOS**

- **Anexo A** – Configuração do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial
- **Anexo B** – Pacto de Manaus para o enfrentamento ao abuso, exploração sexual e tráfico de crianças e adolescentes
- **Anexo C** – Repactuação de Manaus para o enfrentamento ao abuso, exploração sexual e tráfico de crianças e adolescentes



## INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é analisar o processo de formulação e implementação de políticas públicas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas. Este fenômeno configura-se como um dos mais graves problemas sociais no Brasil. Na Amazônia, constatam-se, em garimpos clandestinos, em barcos que navegam em rios caudalosos pela região Norte e à beira das estradas e esquinas, meninas exploradas sexualmente. É um fenômeno presente em vários países do mundo, que supera as fronteiras de classe social, religião, gênero e etnia, mas ainda assim alcança, principalmente, meninas e adolescentes em situação de vulnerabilidade social e risco pessoal, cuja qualidade de vida é profundamente comprometida, tendo em vista o conjunto de direitos desrespeitados, além dos direitos sexuais.

Segundo dados do Unicef, cerca de um milhão de crianças no mundo são vítimas, a cada ano, da exploração sexual e usadas como “escravas sexuais” em uma indústria que move anualmente vários milhões de dólares. A exploração, segundo a entidade, afeta 400 mil crianças e mulheres na Índia, perto de 300 mil nos Estados Unidos, 200 mil na Tailândia, 175 mil nos países da Europa Central e Oriental e outros 100 mil respectivamente no Brasil, Filipinas e Taiwan.<sup>1</sup>

Há países conhecidos internacionalmente por prostituir crianças. O Sri Lanka “se tornou um lugar famoso por abuso sexual de crianças, que, cada vez mais, se viciam em drogas e se expõem a doenças sexualmente transmissíveis”<sup>2</sup>. A Albânia é outro país cujos incidentes de abuso infantil são altos<sup>3</sup>. Nestes países, assim como em vários da América Latina, uma das principais causas da exploração sexual é a pobreza. Para muitas famílias, a prostituição infantil é vista como meio de sobrevivência. Contudo, não significa reduzir o problema à questão econômica, pois há outros fatores que contribuem para este tipo de violência, tais como maus-tratos, redes de exploração sexual que aliciam crianças e adolescentes, a mercantilização

---

1 CONGRESSO MUNDIAL CONTRA A EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. 2. 2001. Relatório Final. Yokohama, 2001.

2 SENEVIRATNE, Maureen. Abuso e exploração sexual no Sri Lanka. In ABRANET. Inocência em perigo: abuso sexual de crianças, pornografia infantil e pedofilia na Internet. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p. 59.

3 PANO, Aurela. Uma nova esperança para as crianças vítimas de abuso sexual na Albânia. In ABRANET. Inocência em perigo: abuso sexual de crianças, pornografia infantil e pedofilia na Internet. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

da vida humana, influência de meios de comunicação e ainda a presença de traços culturais facilitadores da dominação masculina.

Em âmbito nacional, foi durante a década de 90 do século passado que o tema da violência sexual infanto-juvenil tornou-se parte da agenda de organizações da sociedade civil e da política governamental brasileira. A inclusão na agenda pública é um processo cuja consolidação está associada à visibilidade do fenômeno na sociedade, ao compromisso assumido pelo movimento social da infância na busca de institucionalização do paradigma de proteção integral, presente no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Constituição Federal de 1988. Por um lado, a criança é considerada nesse paradigma como sujeito de direitos, pessoa em desenvolvimento cuja proteção deve ser assegurada pela família, pela sociedade e pelo Estado, o que significa dizer que uma criança ou adolescente em situação de violência sexual não é um problema particular de uma família ou de um grupo de pessoas. Ao contrário, é um fenômeno que diz respeito a toda a sociedade. Por outro, é papel do Estado apoiar a família no cumprimento de suas funções relativas à proteção da infância, devendo intervir quando houver violação de direitos nesse campo.

Em relação ao enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no Brasil, há vários marcos históricos<sup>4</sup> que sinalizam certa preocupação do Estado diante desse problema. Nos anos de 1990, destaca-se a instalação, no Congresso Nacional, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Prostituição Infantil em 1993, a realização, em Brasília, do Seminário Nacional sobre Exploração Sexual de Meninas e Meninos em 1995 e da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1999, que aprovou as diretrizes para o enfrentamento da violência sexual. Esses acontecimentos serão discutidos no capítulo dois; entretanto, importa-nos ressaltar o significado histórico e político da mobilização de setores do poder público e da sociedade civil organizada que atuaram juntos para tratar do tema, reconhecendo a necessidade de articulação, de conformação de rede entre entidades do governo e da sociedade.

---

4 COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Marcos Históricos do Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Disponível em <[www.comitenacional.org.br/index.php/content/view/10.html](http://www.comitenacional.org.br/index.php/content/view/10.html)>. Acesso em 10 abr 2008.

A ampla mobilização social ao longo dessa década remeteu a temática ao plano de direitos humanos, incorporando essa dimensão jurídico-política no discurso estratégico de enfrentamento da questão, em ambos os planos, local e global [...], inaugurando um período que fica como um marco histórico na defesa dos direitos da criança e do adolescente.<sup>5</sup>

No início do século XXI, destaca-se, no processo de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, a elaboração, no ano 2000, do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil (Plano Nacional), o qual passa a ser referência única para todas as ações nessa área, apontando as diretrizes para planejamento e implementação de políticas públicas. Em 2002, foi instalado o Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes “como instância representativa da sociedade, dos poderes públicos e das cooperações internacionais, para monitoramento do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil”.<sup>6</sup>

Ainda em 2002, numa articulação entre a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS) do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República e o programa POMMAR, ligado à USAID (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional), criou-se o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (doravante PAIR), que desenvolve metodologias de articulação e fortalecimento das redes locais de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, inicialmente em seis municípios brasileiros. O que se destaca em todas as ações mencionadas é o reconhecimento do trabalho em rede para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, cuja concepção técnica está presente em discursos, documentos e planos dessa área, perpassados pela idéia de articulação entre governo e sociedade civil e de intersectorialidade das políticas públicas, o que leva à formulação de uma política intersectorial do governo federal.

Em âmbito local, a capital do estado do Amazonas, Manaus, foi escolhida para participar do PAIR, por atender os critérios estabelecidos para seleção de

---

5 KOSHIMA, Karen. *Cooperação Internacional e Políticas Públicas: a influência do POMMAR/USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes*. 2006:19. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, 2006, p. 19.

6 COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. *Colóquio sobre o Sistema de Notificação em violência sexual contra criança e adolescente: relatório final*. Brasília, Abaré, 2004, p. 115.

municípios estratégicos<sup>7</sup>: posição geográfica, índices de violência sexual infanto-juvenil, índices de transmissão do vírus da imunodeficiência humana e da síndrome da imunodeficiência adquirida (HIV/AIDS), Pesquisa sobre o Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual (PESTRAF) e prioridade governamental.

Para realização do PAIR, foi firmado um compromisso entre os atores locais por meio do *Pacto de Manaus para o Enfrentamento ao Abuso, Exploração Sexual e Tráfico de Crianças e Adolescentes*, assinado aos 17 dias do mês de setembro de 2003, na cidade de Manaus, onde se fizeram presentes a sociedade civil organizada, a Prefeitura Municipal de Manaus, o Governo do Estado do Amazonas, o Governo Federal, representado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, e a USAID, representada pela Organização Não-Governamental (ONG) *Partners of the Americas*, em que todos se comprometeram com a efetivação desse Pacto. O Plano Operativo Local (POL), firmado neste Pacto, seguiu as diretrizes estabelecidas no *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil* do Governo Federal e teve início em outubro de 2003, em Manaus. Sua elaboração teve como base a *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual (PESTRAF)*, realizada em 2002, o *Diagnóstico Participativo de Manaus* e as deliberações do *Seminário Municipal* para construção do POL, este realizado em julho de 2003, no município de Manaus.

Para implementar, acompanhar e avaliar as estratégias do Plano Municipal de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual Infanto-Juvenil, instituiu-se uma Comissão Técnica Interinstitucional de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, articulada com as esferas de governos federal, estadual e municipal e com entidades e instituições da sociedade civil, com vistas à elevação do tratamento dessa questão como prioridade das políticas públicas locais<sup>8</sup>. Para sua efetivação, foram firmadas parcerias entre diversos segmentos da sociedade civil e do Estado, tais como escolas, Ministério Público, delegacias, conselhos tutelares, polícia civil e universidades, e foi garantida a representação de

---

7 BRASIL. Ministério da Saúde. O SUS e o enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes. Avaliação Nacional PAIR. 2005. Apresentação em Power Point. Disponível em <<http://www.caminhos.ufms.br/avaliacao>>. Acesso em: 18 mai 2008.

8 PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. Decreto nº 6.998, de 09 de outubro de 2003.

entidades e órgãos pelo Município de Manaus, pelo Estado do Amazonas e pelas entidades não-governamentais. Como representante da Universidade Federal do Amazonas, participei da referida comissão<sup>9</sup> do PAIR por aproximadamente seis meses (09/2003 a 02/2004), o que me possibilitou o reconhecimento das protoformas das relações estabelecidas entre membros da comissão e das articulações com outras instâncias.

Além disso, a participação na comissão técnica, embora tenha sido uma experiência incipiente e temporária, proporcionou-me certa convivência com os atores locais envolvidos no processo de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil na cidade de Manaus. Associadas a essa inserção, mencionam-se as orientações de monografias de graduação sobre abuso e exploração sexual no Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Amazonas, onde atuo como docente desde 1992. Até então, o contato com a literatura restringia-se a alguns trabalhos sobre prostituição infantil, porém com uma visão ainda superficial. O instigante trabalho de orientação proporcionou uma busca incessante pelo conhecimento, intensificando meu interesse e contribuindo para que eu me apaixonasse à medida que lia sobre o assunto e participava de debates e de encontros na área, o que culminou com a coordenação do projeto de pesquisa e extensão intitulado *Meninas em Cena: a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na cidade de Manaus* (2003).<sup>10</sup>

Algumas questões sobre violência sexual infanto-juvenil me inquietavam naquele momento. O que fazer diante da situação visível e invisível de tantas crianças e adolescentes vítimas desta violência? Qual o papel da Universidade frente a este problema social e a responsabilidade da sociedade, da família e do Estado? Estes questionamentos me despertaram para a construção de um objeto de pesquisa sobre política pública de enfrentamento desse fenômeno no estado do Amazonas, pois Manaus é considerada uma cidade com alto índice de exploração sexual de crianças e adolescentes. No entanto, o objeto de pesquisa foi se delineando conforme se ampliava o conhecimento acerca da temática, a

---

9 PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. Secretaria Municipal da Infância e da Juventude. Portaria Nº 089/2003.

10 FERNANDEZ, Cristiane B.; COSTA, Roberta J. *Meninas em cena: a exploração sexual de crianças e adolescentes na cidade de Manaus*. Manaus: UFAM/Instituto Telemar, 2004. Relatório de Pesquisa.

interlocução com estudiosos e militantes da área e sucessivas aproximações com o campo de pesquisa no estado do Amazonas.

A tese não é algo formalmente concebido num projeto de doutorado ou na mente do pesquisador; na realidade, vem sendo gestada no decorrer da trajetória profissional, com o amadurecimento teórico e político em torno do sujeito-objeto de pesquisa, da reconstrução ou desconstrução de idéias, de (pré)conceitos ao longo do contato com o orientador, com o campo de pesquisa, os textos e a própria escrita, sendo um processo permeado de conflito e angústias que culminam na descoberta da tese a ser defendida.

Definir, como afirma Demo<sup>11</sup>, supõe o ponto de vista de quem define, e, dependendo das opções metodológicas científicas, resultados bem diferentes podem ser alcançados. Nesse sentido, o referencial teórico e metodológico sustenta a forma de interpretação do objeto de estudo, possibilitando relacionar teoria e prática, epistemologia e práxis, direitos consagrados nas legislações e sua manifestação empírica.

Portanto, de um lado busca-se um objeto teoricamente bem definido, atendendo ao rigor científico, à preocupação com o método. De outro, não se tem uma realidade bem definida, pois o real, por si só, é complexo, contraditório, não linear, ambíguo, descontínuo, eivado de relações conflituosas de poder, ora se manifestando, ora se escondendo. Ao mesmo tempo em que o processo de análise foca na questão do método, deixa de fora outros elementos que podem ser tão relevantes quanto os que foram incluídos no olhar do pesquisador. Dessa forma, é importante ressaltar os limites da análise, do método, da ciência, que, apesar do seu rigor em questionar a realidade e de sua sistematicidade, é, ao mesmo tempo, afetada pelo sujeito-objeto de pesquisa que interpreta, é ideológica, tem consciência histórica.

É importante que se destaque este pressuposto, dado que não se encontram na realidade dados completamente objetivos – e nem estamos em busca deles – que nos permitam afirmar de forma simplista como se configuram as complexas relações que envolvem o sujeito-objeto de investigação, e, por outro lado, não se

---

11 DEMO, Pedro. Metodologia do Conhecimento Científico. São Paulo: Atlas, 2000.

pode cair no subjetivismo. Segundo Demo<sup>12</sup>, “[...] a objetividade seria mais bem substituída por ‘objetivação’, por reconhecer que, não podendo a ciência ser objetiva, ficaria bem seu esforço por captar a realidade como ela é. Trata-se de esforço ou compromisso metodológico que nunca é cumprido cabalmente porque a realidade sempre também nos escapa”. Significa que o pesquisador não escapa da interpretação, não podendo fazer uma representação direta da realidade, é afetado por sua pertença a determinada comunidade científica e à própria realidade. Destarte, pode se afirmar que a construção do objeto de estudo aponta sua inserção num conjunto de relações sociais, ratificando o primeiro preceito do método.

Segundo Bourdieu<sup>13</sup>, “é preciso pensar relacionalmente”, o que significa superar a oposição epistemológica entre a “teoria” e a “metodologia”, pois as opções técnicas mais “empíricas” são inseparáveis das opções mais “teóricas” de construção do objeto e, mais ainda, é do conjunto de pressuposições teóricas que se originam as hipóteses cujo dado empírico pode funcionar como prova ou evidência. Nesse sentido, as opções “metodológicas” perpassam todo o processo de construção desta tese num esforço do analista de sucessivas reconstruções ao longo dos capítulos que manifestam formalmente a compreensão adquirida e formulada durante toda a trajetória investigativa, o que implicou exaustivas reflexões teóricas, análise de documentos e de discursos dos entrevistados. Dessa forma, não há uma única opção metodológica, seja *metodologia ou pesquisa qualitativa, hermenêutica de profundidade, análise de discurso, método dialético*, o que pode significar um grande risco, se não houver uma boa compreensão. No entanto, simultaneamente é reconhecível a manifesta escolha metodológica na forma de construção do processo argumentativo das idéias que envolvem a construção do objeto, revelando, assim, nosso *modus operandi*, tendo em vista que, se nos parece difícil fazer uma opção, mais difícil seria não fazê-la, pois não se pode prescindir dela, sob pena de cair na omissão metodológica e/ou na ausência de rigor científico.

## **Cientificidade e opções metodológicas**

---

12 DEMO, Pedro. Pesquisa e informação qualitativa: aportes metodológicos. Campinas, Papyrus, 2004, p. 26.

13 BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998, p. 24.

A definição, a descrição e a interpretação do objeto de estudo apontam limites e, como já visto, não se pode analisar a realidade assim como ela é, e, sim, por meio da interpretação que se empreende num esforço de controlar os próprios preconceitos. Não se pode negá-los. Seria reconhecer a possibilidade de neutralidade ideológica. Por outro lado, deve-se estar consciente de sua existência e aberto à opinião do outro, para captar o que ele diz. Ao optar pela hermenêutica, esses limites se confirmam no discurso dos atores entrevistados – também intérpretes da realidade que disputam entre si a melhor maneira de defini-la – e na interpretação do pesquisador, cuja análise parte desse território pré-interpretado. Como afirma Demo<sup>14</sup>, a idéia de objeto construído denota trabalhar com a realidade numa visão mediatizada, da forma como a conseguimos ver e interpretar, uma vez que a realidade não é propriamente captada. Dessa forma, os discursos já (re)construídos, interpretados ou pré-interpretados pelos entrevistados que manifestam, à sua maneira, a compreensão da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil são as fontes primárias desta pesquisa. Reconhecem-se, assim, os limites da subjetividade (afetividade) tanto dos entrevistados como do pesquisador, ao mesmo tempo em que se busca uma objetivação, por meio da observância do método.

Segundo Demo<sup>15</sup>, nas ciências humanas, o sujeito da pesquisa e o objeto de estudo se confundem, entretanto, isso não implica um subjetivismo, onde qualquer um define o que é ciência. Do cientista se requer uma postura ativa na busca de uma objetivação do conhecimento, ainda que o objeto seja construído. O conhecimento científico pode ser diferenciado pelo questionamento como método, seu resultado é também questionável e discutível. Não há verdades absolutas nesse tipo de conhecimento. “[...] cientista é quem duvida do que vê, se diz, aparece e ao mesmo tempo, não acredita poder afirmar alguma coisa com certeza absoluta”.<sup>16</sup> Ciência é definida por critérios formais como sistematicidade, consistência, originalidade e também por critérios políticos. Ciência deve ser aceita, reconhecida pelos pares (academia) e pela sociedade. Portanto, há um desafio de conciliar interesses e pontos de vistas entre os versados na ciência. Todavia, o que sustenta esta cientificidade é esta possibilidade de ser discutível, questionável.

---

14 DEMO, Pedro. Introdução à metodologia da ciência. São Paulo: Atlas, 1987, p.45-6.

15 DEMO, Pedro Metodologia do Conhecimento Científico. São Paulo: Atlas, 2000.

16 ibidem, p. 25.



O conhecimento científico é sempre aproximativo. Não se pode explicar, compreender ou descrever toda a realidade. O sujeito é limitado, parcial e subjetivo, assim como sua ciência. A construção desse conhecimento é feita numa relação de interdependência entre sujeito e sujeito-objeto. Ambos se influenciam, se determinam. Nesse sentido, é preciso pensar o extenso e o intenso, o geral e o particular, isto é, situar o objeto em seu contexto sócio-histórico, sem a angústia da escolha de técnicas quantitativa ou qualitativa, considerando as particularidades das ciências sociais, sua consciência histórica, a identidade entre sujeito e objeto, a questão ideológica e o fato de seu objeto ser essencialmente qualitativo. Desta forma, não há possibilidade de objetividade neutra, embora se esteja buscando uma objetivação, conforme sentido já exposto.

O conhecimento científico será expresso mediante a *interpretação que o sujeito faz* do seu objeto. O pesquisador interpreta o que viu ou não, opta por um ponto de vista em detrimento de outro, a partir de um olhar seletivo, não necessariamente o mais relevante. Ao mesmo tempo, a *realidade se mostra ao sujeito* – é apreendida por ele – não de forma aparente, mas também determina e condiciona a teoria que será formulada, proporcionando assim uma articulação teoria-empíria, objetividade-subjetividade. Optou-se neste estudo por *pensar relacionamente* o objeto, considerando a movimentação dos diferentes atores partícipes da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil em sua inserção nos contextos históricos sociais e políticos, pois, ao mesmo tempo em que contribuem para a manutenção e/ou transformação das condições sociais e históricas, os atores são também produto delas.

Hoje se vive uma transição paradigmática em que o discurso científico moderno imposto como conhecimento hegemônico tem se tornado anormal, incomensurável com os discursos normais da sociedade que dão sentido às práticas sociais. “A ciência é apenas uma das formas de expressão desta busca (de explicar o cotidiano, o destino humano) não exclusiva, não conclusiva, não definitiva”.<sup>17</sup> Ciência é permeada de vontade, compromissos e interesses, e não está acima do poder. Pelo contrário. O cientista não está acima dos demais homens, não está isento das paixões e seduções do poder que o conhecimento que lhe confere. “A

---

17 MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. 16ª edição. Coleção Temas Sociais. Petrópolis: Vozes, 1994, p. 10.

ciência também está impregnada de muitos elementos da paixão”.<sup>18</sup> Os cientistas continuam seres humanos e recebem pelo seu trabalho.

A ciência não pode escapar ao círculo hermenêutico, ao novo paradigma<sup>19</sup>. “A reflexão hermenêutica visa transformar o distante em próximo, o estranho em familiar, através de um discurso racional orientado pelo desejo de diálogo com o objeto da reflexão para que ele ‘nos fale’, numa língua não necessariamente a nossa, mas que nos seja compreensível”.<sup>20</sup>

Assim sendo, esta análise sustenta-se na hermenêutica para responder o seguinte problema que norteia esta pesquisa: *De que forma ocorre o processo de formulação e implementação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas?* Esta questão simplifica o que na realidade é complexo, pois o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil envolve a complexidade do sistema de garantia de direitos da esfera municipal ou estadual partindo dos três eixos: Promoção – envolve as políticas de atendimento de direito como saúde, educação, assistência social, trabalho, esporte e lazer, cultura, justiça e segurança pública e comunicação social; Defesa – varas especializadas, delegacias especializadas em apuração de ato infracional e em proteção, ministério público estadual, defensoria pública e Centros de Defesa de Crianças e Adolescentes (Cedecas); Controle Social – fóruns da criança e do adolescente, frente parlamentar pela infância, conselhos de direitos da criança e do adolescente.

A hipótese norteadora desta tese é a seguinte: o processo de formulação e implementação das políticas públicas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas segue as diretrizes emanadas do conjunto das políticas federais e manifesta-se nos programas, projetos e ações em nível local de forma fragmentada, contraditória e desarticulada das políticas setoriais afetas ao problema, não atendendo os objetivos para qual foram criadas e não alterando de forma significativa a realidade de crianças e adolescentes em situação de violência sexual. Do ponto de vista mais teórico a hipótese está relacionada ao processo de descentralização das políticas sociais públicas, particularmente, dos programas e ações vinculados a violência sexual infanto-juvenil que na esfera municipal e

---

18 SPEROTTO, Neila. Formação Social no Serviço Social: a teoria -a prática. São Paulo: Annablume:Multiforme, 2002:17.

19 SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução a uma Ciência Pós-Moderna. Rio de Janeiro: Graal, 1989,

20 *ibidem*, p. 12.

estadual sinaliza uma autonomia restrita ou inexistente em relação à política do governo federal relacionada à falta de municipalização e estadualização de programas da área.

Para analisar o processo de formulação e implementação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas, no período de 1999 a 2006<sup>21</sup> foram delineados três objetivos específicos associados a suas respectivas hipóteses.

1) *Identificar como o tema violência sexual infanto-juvenil entra na agenda pública do estado do Amazonas, principalmente, a partir do discurso dos atores entrevistados.* A hipótese defendida é que esta inclusão constitui-se a expressão de um processo de lutas históricas de atores locais comprometidos com a defesa dos direitos da criança e do adolescente e acompanha a inserção do tema na agenda internacional e nacional.

2) *Analisar as concepções teóricas, políticas, ideológicas e técnicas que permeiam o processo de formulação e implementação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil e seus efeitos nas ações de implementação realizadas por atores envolvidos nesta política.* A hipótese correspondente a este objetivo é que há um direcionamento de concepções oriundas de políticas do governo federal que se manifesta de forma contraditória nas ações dos atores do Estado e da sociedade civil envolvidos neste processo.

3) *Analisar os diferentes discursos e ações de atores sociais partícipes da rede de proteção à criança e ao adolescente na esfera municipal e estadual sobre o processo de gestão da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.* A hipótese quanto aos discursos é de que são polissêmicos, expressam os interesses e o capital político acumulado dos atores locais e suas ações heterogêneas contradizem, muitas vezes, as concepções e discursos defendidos.

A análise do processo de formulação e implementação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas pressupõe considerar os paradoxos, as contradições e ambigüidades presentes nas relações

---

21 A escolha deste período corresponde ao segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso e ao primeiro mandato do governo Luis Inácio Lula da Silva em que se tem início e se consolidam as políticas públicas na área do enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil.

de atores da esfera municipal e estadual. A compreensão desta política pública não é unívoca e nem consensual, ao contrário, no campo político e ideológico um embate circunda sua definição e suas múltiplas interpretações nos obrigam a desvendar os diferentes significados (sentidos) presentes nos discursos dos atores locais. Sendo assim, é necessário conhecer o tempo e o local (contexto histórico) em que se inserem os atores responsáveis; como vem sendo formuladas e implementadas as políticas públicas nesta área (discursos/ações), e apontar os sentidos possíveis ao que está ou não sendo dito e feito (interpretação).

### **Sujeitos da Pesquisa**

Os sujeitos da pesquisa são atores do governo e da sociedade civil envolvidos direta ou indiretamente no processo de formulação ou implementação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no Amazonas e que compõem o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente na esfera municipal (Manaus) ou estadual (Amazonas) no período de abrangência da pesquisa – 1999 a 2006. Esse foi um dos primeiros critérios escolhidos para realização das entrevistas. No entanto, como contemplava um universo populacional muito abrangente, procuramos identificar os atores chaves neste processo considerando sua trajetória de militância no movimento social local em defesa da criança e do adolescente, principalmente nos anos de 1990. Este reconhecimento de atores como pertencentes a este campo foi feito inclusive pelos pares que indicavam ou faziam referência a sujeitos importantes. Por último, os atores deveriam ter disponibilidade para participar da pesquisa.

O grupo de entrevistados pode ser classificado de maneiras diferentes. Entrementes, importa-nos destacar inicialmente a inserção dos atores conforme sua vinculação a entidades do governo ou da sociedade civil. Temos então, num primeiro grupo, os atores do Estado escolhidos intencionalmente conforme os distintos lugares e posições que ocupam no sistema de garantia de direitos. No segundo, os representantes da sociedade civil, atores de diferentes organizações não governamentais envolvidos na defesa dos direitos da criança e do adolescente, principalmente vítimas de violência sexual. Entre estes grupos há também atores do

Estado ou sociedade civil cuja participação ocorre em entidades com representação paritária destes segmentos.

Os *atores do Estado* são: Secretaria Municipal da Infância e da Juventude de Manaus (SEMINF), Secretaria Municipal da Assistência Social (SEMAS), Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS<sub>1</sub>), Ministério Público do Estado do Amazonas (MP), Delegacia Especializada em Proteção à Criança e ao Adolescente de Manaus (DEPCA), Conselhos Tutelares, Juizado da Infância e da Juventude.

*Atores da Sociedade Civil ou do Estado* são: Comissão Técnica Interinstitucional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Criança e Adolescente, Conselho Estadual de Direito da Criança e do Adolescente (CEDCA) e Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Entre os *atores da Sociedade Civil* estão as seguintes entidades: Movimento de Meninos e Meninas de Rua, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA), a Agência Uga Uga (Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI), Abrigo Mamã Margarida, Lar Batista Janell Doyle, Abrigo Monte Salém e Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (FEDCA).

Uma vez explicitados o conjunto de atores que compõem a sociedade civil e/ou Estado que constituem os grupos de entrevistados desta pesquisa, será discutido, a seguir, o procedimento para a coleta de dados e o modo de inserção da pesquisadora no trabalho de campo.

## **Procedimentos Metodológicos**

Segundo Bourdieu<sup>22</sup> a construção do objeto é um trabalho de grande fôlego, realizado pouco a pouco com retoques sucessivos. Assim, na trajetória investigativa de construção da tese busca-se definir um objeto aparentemente sem forma, cujo produto final permanece ainda inacabado, aberto à discussão e às críticas. Mas, não pode ser apenas objeto de pensamentos e divagações, sendo necessário socializá-lo, por conseqüência, surge uma tese gestada em meio a muitas angústias e incertezas. Vale destacar, assim, que Weber considera que a definição do objeto é

---

22 BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

provisória, é na trajetória da investigação, no contato com a teoria e o real que o objeto vai se construindo.<sup>23</sup>

Do ponto de vista mais empírico, o interesse pela violência sexual infanto-juvenil foi despertado pelo contato que se teve com adolescentes em situação de prostituição na cidade de Manaus quando da realização de uma pesquisa nesta área, o que nos motivou a conhecer as ações ou omissões do governo local no processo de enfrentamento deste fenômeno no estado do Amazonas. Porém, num outro momento, quando já cursávamos o doutorado vãos mais altos foram alçados e pensamos em ampliar o universo da pesquisa para o Brasil, aspirando-se uma análise em nível nacional, o que se sustentou por pouco tempo. As idas e vindas à realidade, as leituras e as orientações nos trouxeram de volta ao objeto inicial, reconhecendo que não haveria condições de ir tão longe.

Era preferível pensar localmente, e, ainda neste espaço já delimitado – o estado do Amazonas – as escolhas foram restringidas. Inicialmente o universo geográfico contemplava nove municípios onde eram desenvolvidos o *Programa Sentinela de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes*. Porém, por questões de viabilidade, optou-se por delimitar o universo da pesquisa as cidades de Manaus, Coari e Parintins, pois não haveria condições para a pesquisadora coletar dados em todos os municípios originalmente previstos.

O processo de dispersão e/ou concentração do campo de estudo foi importante, pois enquanto pensávamos em estudar a política pública em nível nacional foram aprofundadas algumas leituras sobre a política do Governo Federal em relação ao enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Isso também permitiu a participação, por aproximadamente um ano, na cidade de Brasília, em reuniões do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), órgão responsável por deliberar políticas públicas para crianças e adolescentes. Este processo de observação reforçou a idéia da dependência da política pública em nível estadual e municipal frente às diretrizes nacionais.

A aproximação com o sujeito-objeto de estudo foi facilitada pelo nosso pertencimento à região onde se realizou a pesquisa, pois eu não era uma pessoa estranha, oriunda de local distante a estudar a política pública de enfrentamento da

---

23 WEBER, Max. A Ética protestante e o Espírito do Capitalismo. São Paulo: Pioneira, 1996.

violência sexual no estado do Amazonas. Além disso, a atuação como docente e pesquisadora da UFAM, já conhecida por alguns atores que militavam na área da criança e do adolescente tanto na esfera municipal como estadual contribuiu para o estabelecimento de contatos com os entrevistados e a realização da pesquisa de campo como um todo.

O trabalho investigativo pode ser compreendido a partir de três fases que, embora distintas, guardam relação entre si.

### ***Pesquisa Exploratória***

No período de setembro a dezembro de 2005 foi desenvolvida uma pesquisa exploratória para reconhecimento do campo, considerando a inserção de diferentes atores no sistema de garantia de direitos. Para tanto, participamos de algumas reuniões do Conselho Municipal e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente na cidade de Manaus e do I Fórum Estadual dos Conselheiros Tutelares visando estabelecer contatos com possíveis informantes da pesquisa e fazer um levantamento de materiais, como atas, relatórios e anais de conferências nos conselhos de direitos supracitados.

Além disso, fomos a Secretaria Municipal da Assistência Social e Cidadania (SEMASC) a Secretaria Municipal da Infância e Juventude (SEMINF) e a Secretaria Estadual de Assistência Social (SEAS) para levantamento de relatórios do Programa Sentinela, do PAIR e outros afins. Foram realizadas vinte entrevistas, sendo doze com atores de Manaus e oito da cidade de Coari. É importante ressaltar que a participação como assessora da V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Amazonas, realizada em novembro de 2005, facilitou a aproximação e seleção de atores chaves, além do acesso aos anais de conferências anteriores.

A fase seguinte proporcionou uma relação mais aprofundada com o sujeito-objeto de estudo, constituí a chamada pesquisa de campo em si que ocorreu após a qualificação do projeto de tese. Este sinalizou a necessidade de um direcionamento na investigação: foram sugeridos ajustes no instrumental técnico-operativo, (roteiro de entrevistas) aprofundamento de categorias teóricas e delimitação do universo da pesquisa, até então ainda muito abrangente. Desta forma, partindo das

recomendações da banca foi possível a pesquisadora uma nova inserção no campo com um domínio melhor do instrumental teórico e metodológico.

### ***Pesquisa de Campo***

O principal instrumento de coleta de dados foi a entrevista, pois, geralmente, pesquisa qualitativa exige sua realização. Nossa opção foi por trabalhar com entrevistas semi-estruturadas, um roteiro com perguntas abertas que nos permitisse apreender a fala do outro mais livremente. Segundo Demo<sup>24</sup>, a entrevista aberta preocupa-se mais com a realidade e o questionário fechado com o método.

Como dito a seleção dos sujeitos baseou-se na inserção dos atores no sistema de garantia de direitos da esfera municipal e estadual envolvidos com a política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil e que fossem representativos de organizações governamentais e da sociedade civil. O contato com vários sujeitos da pesquisa foi estabelecido antes da realização da entrevista, pois muitos já eram conhecidos e reconhecidos no movimento social da infância local, e, particularmente pela convivência quando participamos da comissão técnica do PAIR, o que facilitou de forma significativa a realização do trabalho de campo, e, que nos permitiu de forma espontânea observar as ações de seus membros. Embora não se tenha utilizado a observação como técnica de pesquisa, a convivência com os atores da área proporcionou uma observação de sua atuação.

Foram realizadas e gravadas um total de 60 entrevistas no período de setembro de 2006 a janeiro de 2007, sendo 52 na cidade de Manaus e 8 em Parintins, segundo os critérios já apontados. Constituiu-se um trabalho relativamente extenso se considerarmos que 80 entrevistas (em média de 40 minutos cada) foram realizadas entre setembro de 2005 a janeiro de 2007, totalizando 8 meses seguidos de coleta de dados. No entanto, em relação ao número de entrevistas, não é fácil a definição deste universo, como afirma Rosália Duarte<sup>25</sup>.

Numa metodologia de base qualitativa o número de sujeitos que virão a compor o quadro das entrevistas dificilmente pode ser determinado a priori – tudo depende da qualidade das informações

---

24 DEMO, Pedro. op.cit.

25 DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 139-154, mar 2002, p. 143-144.



obtidas em cada depoimento, assim como da profundidade e do grau de recorrência e divergência destas informações. Enquanto estiverem aparecendo “dados” originais ou pistas que possam indicar novas perspectivas à investigação em curso as entrevistas precisam continuar sendo feitas.

Após os relatos gravados e transcritos, fomos obrigados a considerar a viabilidade de trabalhar com um volume excessivo de informações oriundas das fontes primárias — entrevistas — e também das fontes secundárias — relatórios, atas, anais e planos obtidos no levantamento de materiais. Mesmo considerando o tempo dispendioso gasto com todas as transcrições, foi necessário reduzir a amostra das entrevistas; então, optamos por trabalhar com 40 entrevistados, pois, conforme avançávamos na organização e na tabulação deste extenso material, reconhecíamos a ausência de condições, incluindo disponibilidade de tempo, para interpretação aprofundada dos depoimentos.

Nesse sentido, foram escolhidas entrevistas de sujeitos que tivessem uma representatividade de sua instituição; o conteúdo do depoimento deveria atender de forma significativa os objetivos da pesquisa; era necessário garantir a inclusão de atores em todos os eixos da Comissão Técnica do PAIR: análise da situação, mobilização e articulação, defesa e responsabilização, atendimento, prevenção e protagonismo juvenil; por último, optamos por excluir as entrevistas realizadas fora de Manaus, por entender que o material coletado – relatórios, atas e amostra representativa dos atores – era limitado e dificultaria a análise comparativa entre os três municípios pretendida inicialmente.

### ***Interpretação e análise de dados***

A interpretação perpassa toda a produção da tese. Quando se dialoga com os autores, há uma reinterpretação do sentido (significado) de conceitos utilizados, das discussões teóricas reapropriadas. Ao delimitarmos a amostra de sujeitos da pesquisa, afirmamos a importância dos selecionados, seja devido à consistência, à densidade do conteúdo da entrevista ou ainda em razão da representatividade de grupos que se pretende abordar. Nesse sentido, fazemos simultaneamente opções ideológicas, reinterpretando o que tem mais sentido para o pesquisador ou o que se aproxima das idéias defensáveis. Com isso, pretendemos reforçar a presença da ideologia no ato interpretativo.

Nossa opção metodológica consiste em agrupar os entrevistados segundo os eixos de promoção, defesa e controle do sistema de garantia de direitos da criança e de adolescente, tanto na esfera municipal como na estadual, as áreas de atuação e as instituições representativas. Ao mesmo tempo, os atores e suas instituições foram agrupados segundo seu pertencimento a entidades do Estado (E) ou da sociedade civil (S), como se vê no quadro a seguir.

#### GRUPOS DE ENTREVISTADOS SEGUNDO CATEGORIAS

Eixo/SGD	Setor/área	Instituição	E	S
Promoção	Assistência	Secretaria Estadual de Assistência Social – SEAS	X	
		Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMASC	X	
		Secretaria Municipal de Direitos Humanos – SEMDIH	X	
		Secretaria Municipal da Infância e Juventude – SEMINF	X	
		Lar Batista Janell Doyle		X
		Abrigo Monte Salém		X
		Casa Mamãe Margarida		X
	Saúde	Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA – Maternidade Moura Tapajós	X	
		Hospital Universitário Francisca Mendes	X	
	Educação	Secretaria Municipal de Educação – SEMED	X	
Defesa	Defesa e Responsabilização (contempla os dois eixos)	Conselho Tutelar	X	
		Ministério Público Estadual	X	
		Ministério do Trabalho e Emprego – MTE	X	
		Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA		X
Controle	Defesa e Responsabilização (contempla os dois eixos)	Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – FEDCA		X
		Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA	X	X
		Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA	X	X
		Delegacia Especializada de Atendimento a Criança e ao Adolescente – DEPCA	X	
	Mídia ou Movimento Social	Agência Uga Uga de Comunicação – Rede ANDI		X
		Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua		X

Quadro 1 – elaboração própria.

A área de *assistência* contempla gestores, como subsecretário municipal da infância e da juventude, coordenador municipal e estadual do programa Sentinela, coordenador da Comissão Técnica do PAIR Manaus, além de técnicos do programa Sentinela, da Secretaria Estadual de Assistência Social e dos abrigos; a área de *saúde* aborda a coordenação e técnicos do Programa de Serviço de Atendimento a

Vítimas de Violência Sexual (SAVVIS) e do Serviço de Atendimento a Vítimas de Abuso Sexual (SAVAS); a área da *educação* é composta por técnica da Secretaria Municipal de Educação. As áreas supramencionadas correspondem ao eixo de promoção das políticas. Na área de *defesa e responsabilização*, que corresponde ao sistema de defesa e controle, foram agrupados os atores dos conselhos tutelares, delegacias, Ministério Público Estadual, Poder Judiciário e Ministério do Trabalho e Emprego.

Além desse agrupamento por área de atuação, há outras possibilidades, entre estas um quadro mais detalhado com a identificação do cargo ou da função do entrevistado, identificando sua participação em conselho de direito da criança ou adolescente ou inserção na comissão técnica do PAIR, que pode ser visto no apêndice A.

O agrupamento por áreas não significa homogeneidade de pensamentos, mas ainda assim deve-se considerar o lugar a partir do qual o sujeito fala, por exemplo, o lugar do gestor é diferente do técnico, o de atores da saúde é diferente do lugar de atores da assistência. Todos estes lugares revelam espaço de poder permeado de consenso e dissenso, alianças e conflitos entre os atores participantes da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.

Portanto, é necessário apontar a opção que permeia todo o percurso metodológico de análise dos depoimentos dos atores entrevistados, *fonte primária* desta pesquisa, assim como as *fontes secundárias* listadas a seguir: Plano Operativo Local do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro, Plano Estadual e Municipal de Enfrentamento à Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil, relatórios do Programa Sentinela, atas de reunião e relatório da Comissão Técnica do PAIR, atas de reunião e relatórios das Conferências Municipais e Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente e material da imprensa local – jornais e revistas.

A leitura desses documentos foi imprescindível para identificação de concepções políticas e ideológicas que fundamentam a política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, possibilitando inclusive observar os termos mais freqüentes — tais como as noções de rede e articulação, tão

presentes nos documentos —, mas ainda não apropriados devidamente pelo conjunto de atores do sistema de garantia de direitos.

No que se refere ao caminho metodológico que norteia esta pesquisa, optamos pela hermenêutica de profundidade (HP), que contribuiu significativamente para interpretação dos paradoxos, contradições e sentidos diferenciados atribuídos à formulação e à implementação da política pública de enfrentamento da violência sexual.

### **Hermenêutica de Profundidade: uma opção metodológica**

A hermenêutica está ligada ao processo de compreensão e interpretação da realidade, e esse processo é feito por todos, incluindo o sujeito-objeto de estudo. Segundo Thompson<sup>26</sup>, a tradição hermenêutica nas ciências sociais nos lembra que “o objeto de investigação é ele mesmo um território pré-interpretado”. O mundo sócio-histórico é um campo-sujeito construído em parte por sujeitos preocupados em compreender a si mesmos e os outros. Em segundo lugar, “os sujeitos que constituem o campo-sujeito-objeto são, como os próprios analistas sociais, sujeitos capazes de compreender, de refletir e de agir fundamentados nessa compreensão e reflexão”. Por último, “os sujeitos que constituem parte do mundo social estão sempre inseridos em tradições históricas”. Os contextos sócio-históricos mais amplos, os valores vigentes, as ideologias e a cultura vão forjando o sujeito, e este não é completamente autônomo em sua forma de pensar. Portanto, optar por trabalhar com a hermenêutica é considerar que “em metodologia todo dado é um construto, resultado de múltiplas determinações teóricas e ideológicas”.<sup>27</sup>

Trabalhar com hermenêutica, com sujeitos capazes de compreensão e reflexão, não significa que as opiniões e crenças da vida cotidiana destes atores do mundo social constituam-se em ciência. Se, por um lado, são fundantes e constituem ponto de partida do pesquisador, por outro é necessário ultrapassá-las, ir

---

26 THOMPSON, John B. *Ideologia e Cultura Moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Petrópolis: Vozes, 1995, p.358-360.

27 DEMO, Pedro. *Pesquisa e Informação Qualitativa: aportes metodológicos*. Campinas: Papirus, 2001, p.33.

além dessa interpretação. Thompson<sup>28</sup> sinaliza três fases do *Referencial Metodológico da Hermenêutica da Profundidade*.

A primeira é a *Análise sócio-histórica*, que considera e reconstrói o contexto sócio-histórico onde são produzidas, reproduzidas e recebidas as formas simbólicas. Os sujeitos estão imersos em *situações espaço-temporais específicas*, isto é, em tempos particulares, em locais especiais, integram *campos de interação* que determinam algumas das relações entre pessoas e das oportunidades acessíveis a elas. Portanto, ratifica a idéia de Bourdieu acerca de *campo de poder*: “as relações de forças entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social – ou de capital – de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder”.<sup>29</sup>

Em relação ao objeto de estudo desta pesquisa, consideramos primeiramente o contexto estruturado em que são produzidos os discursos ideopolíticos dos atores investigados sobre a política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Há um contexto sócio-histórico mais amplo de democratização no país, de mobilização e construção de garantia de direitos sociais que possibilita a luta pelos direitos da infância. A forma como hoje Estado e sociedade civil organizada se relacionam para fazer políticas públicas na área da criança e do adolescente tem implicações no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Embora se preconize na Constituição Federal uma mudança de gestão, com participação da sociedade civil organizada, isso não ocorre de forma espontânea, tendo de ser um produto de conquista, de lutas históricas. Assim sendo, pretende-se inicialmente reconhecer as condições sócio-históricas que têm possibilitado o processo de formulação e implementação de políticas públicas nessa área.

Além deste contexto mais amplo, procura-se desvendar o contexto mais imediato, da realidade institucional em que se inserem os sujeitos investigados, dos limites e contradições de entidades cujo pronunciamento em defesa da prioridade absoluta em relação à criança e ao adolescente não se traduz em recursos, capacitações e disponibilidade de tempo para profissionais que trabalham com o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Esse contexto afeta de alguma

---

28 THOMPSON, John B. Op.cit., p. 366-367.

29 BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988, p. 28-29.

forma a compreensão dos sujeitos entrevistados quanto ao objeto de estudo; no entanto, não se pode parar nesta fase.

A segunda fase da hermenêutica de profundidade é a *Análise formal ou discursiva*, cuja preocupação é com as organizações internas das formas simbólicas, de forma a desvendar as estruturas, as relações, os padrões da complexidade dos objetos. Essa análise, ao mesmo tempo em que apresenta características estruturais, que podem ser analisadas formalmente, está situada em circunstâncias sócio-históricas particulares. Noutras palavras, enfatizam-se o método e o real, pois toda forma simbólica de discurso está imersa num contexto social.

Tendo como referência o pensamento de Thompson, Demo afirma que “toda dinâmica apresenta traços estruturais abertos à formalização: podem-se descobrir nela regularidades, códigos, algoritmos, refletindo a estrutura da dinâmica, não da estática [...] cabe perfeitamente como procedimento analítico levantar no fluxo das falas o que é recorrente, repetitivo, regular, indicando algo estrutural”<sup>30</sup>. Thompson aponta cinco variações deste tipo de análise: *semiótica, da conversação, sintática, narrativa e argumentativa*. Interessa-nos ressaltar a última, que visa a reconstruir e tornar explícitos os padrões de inferência que caracterizam o discurso, apontando os argumentos mais válidos, mais convincentes do discurso. “Os métodos da análise discursiva procedem através da *análise*, eles quebram, dividem, desconstroem, procuram desvelar os padrões e efeitos que constituem e que operam dentro de uma forma simbólica ou discursiva”.<sup>31</sup>

Quando o pesquisador interpreta os depoimentos fazendo opção por um em detrimento de outros, já se aponta uma interpretação que é parcial, limitada, dado que não é possível abordar com profundidade todas as dimensões do sujeito-objeto de estudo. Entretanto, é o que se busca, um desvendamento do profundo e do oculto por trás de discursos aparentes, revelando suas contradições e ambigüidades.

Ressalte-se o sentido de discurso utilizado nesta tese, que não se confunde com uma oposição à prática ou com discurso político. Segundo Claudemar Fernandes, *discurso* refere-se aos aspectos sociais e ideológicos impregnados nas

---

30 DEMO, Pedro. Pesquisa e Informação Qualitativa: aportes metodológicos. Campinas: Papirus, 2001, p. 39.

31 THOMPSON, John. Op.cit., p. 375.

palavras quando elas são pronunciadas, é interpretação dos sujeitos falando e estes são constituídos na interação social<sup>32</sup>. Os discursos são analisados considerando-se o lugar ocupado pelo ator em sua área de atuação, classificada em: assistência, saúde, educação, defesa e responsabilização, mídia ou movimento social. Considera-se, assim, que o espaço ocupado afeta o que o entrevistado diz e como o faz; há, por exemplo, diferença entre o discurso produzido por um gestor governamental e o do técnico de uma organização não-governamental.

Por outro lado, a análise formal ou discursiva busca nos discursos, sobretudo, uma análise argumentativa com vistas a compreender a sua forma de argumentação, de convencimento de verdades mais verdadeiras, portanto mais políticas e ideológicas. Esta análise discursiva argumentativa compreende o sujeito e suas condições sócio-históricas e possibilita identificar expressões recorrentes e significativas e estruturas presentes no posicionamento. Significa reconhecer a presença de um discurso e normativas jurídicas em defesa dos direitos da criança e do adolescente vítimas de violência sexual impregnados pelo contexto democrático em busca de um Estado de Direito que assegure os direitos humanos da infância, embora, de forma contraditória, o nega, quando não garante políticas sociais básicas para toda a população infanto-juvenil.

A terceira fase é *Interpretação/reinterpretação*, a qual é construída a partir da análise formal e sócio-histórica, mas vai além delas, já que procura desvendar os significados da análise discursiva, o que eles dizem sobre algo. A interpretação, segundo Thompson, “implica um movimento novo de pensamento, ela procede por síntese, por construção criativa de possíveis significados [...]. Por mais rigorosos e sistemáticos que os métodos da análise formal ou discursiva possam ser, eles não podem abolir a necessidade de uma construção criativa do significado, isto é, de uma explicação interpretativa do que está representado ou do que é dito”.<sup>33</sup>

A reinterpretação do analista aponta para significados/sentidos possíveis que podem convergir ou não com a interpretação dos sujeitos-objetos de estudo. Constitui-se, portanto, num processo conflituoso, arriscado e aberto à discussão. O conhecimento científico produto deste estudo é para ser questionado, de forma que se dê continuidade à discussão, suscitando nos leitores maior interesse pela

---

32 FERNANDES, Claudemar. *Análise do Discurso: reflexões introdutórias*. Goiânia, Trilhas Urbanas, 2005.

33 THOMPSON, John. *Op.cit.*, p. 375.

temática. Eis o cerne da interpretação/reinterpretação, seus múltiplos sentidos, em que se mostram e se ocultam ângulos da realidade, onde são produzidas interpretações parciais com pretensões de objetividade, sem que se possa alcançá-la, apesar do esforço empreendido. Destarte, é necessário definir *interpretação*, considerando que esta permeia todo o processo de construção do sujeito-objeto de estudo. Segundo Ricoeur, “A interpretação [...] é o trabalho do pensamento que consiste em decifrar o sentido oculto no sentido aparente, em descobrir os níveis de significação implicados no sentido literal”.<sup>34</sup>

Esta assertiva aponta para a idéia de processo, pois não se pode desvendar o sentido oculto em apenas um olhar sobre o objeto, sendo requeridas várias aproximações. “Nenhum intérprete apreende ou constrói o sentido de algo que observa ou lê a partir de uma única aproximação ao objeto, mas a partir de aproximações sucessivas. Interpretações parciais vão sendo substituídas por interpretações mais amplas”<sup>35</sup>. A compreensão dos depoimentos de entrevistados considera o não-dito, os gestos, as contradições, a formação ideológica que os sustenta, reconhecendo que não há discurso isolado, pois as práticas são sociais. O pesquisador está sempre interpretando mesmo quando apenas descreve a realidade, apontando críticas, ambigüidades e contradições.

A interpretação ou reinterpretção dos dados é permeada pelo referencial teórico-metodológico da hermenêutica de profundidade enquanto instrumento que tem possibilitado uma compreensão tanto nos discursos presentes nos depoimentos dos entrevistados quanto nos documentos escritos. Considerando que os dados não são objetivos e a linguagem é sempre ideológica, ressaltam-se as dimensões simbólica e política que perpassam a interpretação dos dados, pois, em metodologia, o dado empírico, as conclusões de uma pesquisa científica são resultados de múltiplas determinações teóricas e ideológicas.

Após essa explanação, apresentaremos a seguir a forma como estão estruturados as reflexões e os resultados oriundos desta tese.

No primeiro capítulo, **O Fenômeno da Violência Sexual Infanto-Juvenil**, é desenvolvida uma discussão acerca do(s) conceito(s) de violência sexual contra

---

34 RICOEUR, Paul. O conflito das interpretações. Ensaios de Hermenêutica. Rio de Janeiro, Imago, 1978, p.15.

35 OLIVEIRA, Alfredo dos Santos. O Diabo e seus Demônios na Igreja Universal do Reino de Deus: Teologia e rito de exorcismo na Catedral da Fé na cidade de Fortaleza. 2001, p. 30. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará.



crianças e adolescentes, considerando diferentes interpretações de estudiosos brasileiros e latino-americanos partícipes deste debate. Toda argumentação fundamenta-se na idéia de distintos significados/sentidos quando se trata deste fenômeno, contemplando, assim, diferenças entre concepções jurídicas, sociológicas e políticas. No debate teórico-metodológico desenvolvido em torno da violência sexual, procura-se reforçar a idéia de complexidade, ou seja, é preciso juntar, unir, comunicar distintas dimensões — cultural, histórico-estrutural, ética, jurídica, política.

No segundo capítulo, **Política Pública de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil**, faz-se uma interseção entre a discussão sobre conceitos de política pública — contemplando os principais elementos do seu ciclo político: problema e formação de agenda, formulações de respostas e tomada de decisões, e implementação — e a construção da política pública de enfrentamento da violência sexual no chamado Estado Democrático de Direito, no Brasil. Além disso, considera-se, nessa discussão, concepções/noções oriundas dos discursos de atores entrevistados, de forma a já apontar, nesse texto, aproximações e distâncias entre dimensões teóricas e práticas.

No terceiro capítulo, **A Formação da Agenda e o Processo de Formulação da Política Pública de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Amazonas**, há descrições e interpretações sobre como o estado do Amazonas vem inserindo a violência sexual infanto-juvenil em sua agenda e formulando uma política pública para o enfrentamento desse problema. Esse processo é analisado, sobretudo, a partir do diálogo com os discursos dos atores entrevistados, partícipes do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente. Principalmente neste capítulo é sustentada a tese de que o processo de formulação e, conseqüentemente, de implementação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas pode ser compreendido se for considerada a forma de apropriação das diretrizes emanadas do governo federal pelas esferas estadual e municipal, as quais não têm demonstrado autonomia quando se trata de formulação de uma política de estado em nível local.

No quarto capítulo, **A Política Pública de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Amazonas: gestão em rede?** analisa-se como vem

sendo implementada esta política, considerando sua forma de organização, principalmente por meio das relações estabelecidas tanto entre governo e sociedade civil organizada como entre atores intergovernamentais e/ou da própria sociedade civil. Nesse capítulo se defende a tese de que não há enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil sem uma forte *rede de proteção social*, com demonstração de que o estado do Amazonas ainda está longe de consolidar a tão propagada rede, mais presente nos discursos do que nas ações do conjunto de atores responsáveis por sua implementação. Por outro lado, embora esta se manifeste de forma fragmentada, contraditória e desarticulada das demais políticas setoriais afetas ao problema, há também indícios dos esforços de construção dessa rede, apontando, assim, uma dialética não-linear, descontínua, haja vista a dinâmica da realidade, as alterações, as rupturas, os conflitos que permeiam todo esse processo de criação e consolidação da rede.

## I - O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL

Considerando a complexidade do fenômeno da violência sexual, este capítulo é importante por desenvolver uma discussão aprofundada sobre os significados históricos de conceitos como exploração, abuso e violência sexual contra a criança e o adolescente, muitas vezes usados como sinônimos. No entanto, a pluralidade de sentidos e interpretações não é apenas uma confusão de terminologia; envolve a dimensão ideopolítica das definições de autores que disputam entre si, de forma direta ou não, um direcionamento no processo de formulação e implementação de políticas públicas para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, objeto de análise deste trabalho.

Assim, é possível estabelecer a relação entre concepções teóricas, políticas e ideológicas sobre violência sexual que são historicamente construídas e a formulação de políticas públicas nesta área, pois novos sentidos vão sendo construídos quando se produzem novas concepções com vistas a superar as antigas. Nesse sentido, a compreensão sobre a noção de criança e sobre o significado de violência sexual na história pode contribuir para o enfrentamento deste fenômeno.

### 1.1. Emergência da Criança na História Social da Infância

Quando se trata da infância, há uma oscilação conceitual e histórica, devido à pluralidade de representações, de vozes responsáveis por sua imagem. As infâncias existem segundo as práticas e discursos construídos em torno delas. “Infantes e infância foram diferentemente concebidos e, conseqüentemente, tratados de maneira diferente em distintos momentos e lugares da história humana”<sup>36</sup>. A noção de infância, por ser uma construção histórica, sofre suas inflexões. Contudo, não se deve confundi-la com uma fase biológica, embora suas fronteiras sejam muitas vezes tênues. Tendo em mente que “a infância não é uma fase biológica da vida,

---

<sup>36</sup> LAJOLO, Marisa. Infância e tina. In FREITAS, Marcos Cezar (org). História Social da Infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001, p. 229-230.

mas uma construção cultural e histórica, compreende-se que as abstrações numéricas não podem dar conta de sua variabilidade”.<sup>37</sup>

Enquanto objeto de estudo, a infância é sempre *um outro* em relação àquele que a nomeia e estuda. As palavras *infante*, *infância* e demais cognatos, em sua origem latina e nas línguas derivadas, recobrem um campo semântico estreitamente ligado a idéia de ausência da fala [...] Assim, por não falar, a infância *não se fala* e, não se falando, não ocupa a primeira pessoa nos discursos que dela se ocupam. E, por não ocupar esta primeira pessoa, isto é, por não dizer *eu*, por jamais assumir o lugar de sujeito do discurso, e, conseqüentemente, por consistir sempre um *ele/ela* nos discursos alheios, a infância é sempre definida *de fora*<sup>38</sup>.

Historicamente, a infância, como será visto a seguir, tem sido marcada por um não-reconhecimento. Contudo, ao mesmo tempo em que se busca silenciá-la, é necessário reconhecê-la, ainda que seja como discurso reprimido, interdito, rejeitado. “O discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo [...] pelo que se luta, o poder do qual queremos nos apoderar”.<sup>39</sup>

A criança geralmente discriminada não possuía voz ou vez. Segundo Philippe Ariés, só recentemente, em fins do século XIX e início do século XX, a criança passou a ter um tratamento diferenciado do adulto. Na sociedade medieval, não havia o sentimento de infância, enquanto consciência da particularidade infantil<sup>40</sup>. Pouco se distinguia a criança do adulto, e o sentimento de infância praticamente não existia. A criança não era vista como um ser humano ou cidadão completo. Era como se fosse um meio-adulto, com poucos deveres e, conseqüentemente, poucos direitos<sup>41</sup>.

Até por volta do século XII, a arte medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la. É difícil crer que essa ausência se devesse à incompetência ou à falta de habilidade [...]. Uma miniatura otomiana do século XI nos dá uma idéia impressionante da deformação que o artista impunha aos corpos das crianças, muito distante de nosso sentimento e de nossa visão.<sup>42</sup>

---

37 LEITE, Miriam L. Moreira. A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem. In FREITAS, Marcos Cezar (org) História Social da Infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001, p. 21.

38 LAJOLO, Marisa. Infância e tina. In FREITAS, Marcos Cezar (org) História Social da Infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001, p. 229-230.

39 FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso. São Paulo: Loyola, 1996, p. 10.

40 ARIÉS, Philippe. História social da Criança e da Família. Rio de Janeiro: Doogan, 1981

41 PORTO, Paulo César Maia. Os principais avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente em face da legislação anterior revogada. In CENDHEC. Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral. Recife: CENDHEC, 1999, p.27.

42 ARIÉS, Philippe. op.cit., p. 50.

Enfim, pode-se afirmar que criança neste período não era considerada importante para a sociedade. Segundo Ariés, era vista como um "adulto em miniatura", desprovida de personalidade e de alma, e não recebia uma boa educação. Havia uma indiferença em relação à infância: as crianças se vestiam iguais aos adultos, e foi necessário muito tempo para que houvesse uma mudança de mentalidade da família e da sociedade até alcançar o *sentimento de infância*.

É no século XVII que se encontram os registros iconográficos das primeiras diferenciações entre os trajes do mundo adulto e infantil, principalmente no caso de meninos oriundos de famílias nobres e/ou burguesas. Retratos de crianças se tornaram numerosos e comuns. Por volta do século XVIII, a família assumiu um sentido mais peculiar, institucionalizou-se uma nova concepção de família, fechada em seu mundo privado. Ampliou-se a importância dada à criança, que passa a assumir um lugar central dentro da família. Este processo foi se desenvolvendo até a criança conquistar um espaço diferenciado na história da humanidade, o que pode ser visto inclusive por meio das legislações internacionais. Essas mudanças fizeram do século XX o século da criança.

Segundo Maria Luiza Marcílio, o século XX foi o século da descoberta, valorização, defesa e proteção da criança; formularam-se os seus direitos básicos e ela foi reconhecida como um ser humano especial, com características específicas, e direitos próprios<sup>43</sup>. Formulou-se, em 1923, a Declaração sobre os Direitos da Criança. Em 1959, as Nações Unidas proclamaram a segunda Declaração Universal dos Direitos da Criança, gerando profundos impactos junto aos governos nacionais diante da infância. A criança foi considerada, pela primeira vez na história, prioridade absoluta e sujeito de direito. Em 1989, ocorreu a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, ratificada por diversos países, incluindo o Brasil, que se comprometeram a assistirem suas crianças. Em 1999, o Brasil ratifica a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil.

Por um lado, ocorreram conquistas importantes com a aprovação das normativas internacionais supracitadas; por outro, alguns indicativos da realidade mundial e nacional mostram quão distantes estamos da concretização dos direitos

---

43 MARCÍLIO, Maria Luiza. A lenta construção dos direitos da criança brasileira – Século XX. [s.l.] 2000. Disponível em <[www.direitoshumanos.usp.br/bibliografia/mluiza](http://www.direitoshumanos.usp.br/bibliografia/mluiza)>. Acesso em 11 mai 2006.

humanos nessa área. Segundo relatório do Unicef<sup>44</sup>, morrem diariamente, em média, mais de 26 mil crianças menores de cinco anos, a maioria por causas evitáveis. Quase todas vivem em países em desenvolvimento e mais de 30% morrem durante seu primeiro mês de vida. Ainda assim, houve um acentuado declínio no número de mortes de bebês em muitas partes do mundo, embora, em alguns países e algumas regiões, os avanços tenham diminuído de forma acentuada. É o caso da África Meridional, em que a mortalidade de menores de cinco anos aumentou ao mesmo tempo em que a Aids reduziu a expectativa de vida. Estes são apenas alguns indicativos da necessidade de colocar a criança no centro da agenda pública. Segundo Elizabeth N. Mataka<sup>45</sup>, muitas crianças africanas continuam a perder seus pais devido aos efeitos da Aids.

O Brasil ainda está longe de garantir qualidade de vida a boa parte do público infantil discriminado. De acordo com os dados da PNAD 2006 *apud* Unicef<sup>46</sup>, há 29,6 milhões de crianças e adolescentes de até 17 anos de idade em situação de pobreza, dos quais cerca de 11,5 milhões têm até 6 anos de idade. Do total das crianças em situação de pobreza, 66% são negras, representando 7,5 milhões de crianças de até 6 anos vivendo em famílias com renda per capita abaixo de ½ salário mínimo. Do total de crianças e adolescentes indígenas, 63% são crianças de até 6 anos que vivem em situação de pobreza.

Esta pobreza se concentra mais em áreas e grupos específicos, apontando as disparidades regionais, bem como a relação raça/cor. O Norte e o Nordeste têm situações mais alarmantes: enquanto o índice nacional é de 45,4%, o do Norte é de 55,1% e o do Nordeste de 66,9%. São as regiões mais pobres do país em relação ao nível de rendimento familiar mensal de até ½ salário mínimo. Outro índice que aponta a qualidade de vida da população é a taxa de mortalidade infantil que vem caindo nos últimos anos (1990-2006). Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/2006) *apud* Unicef, a taxa nacional diminuiu de 46,9 por mil nascidos vivos em 1990 para 24,9 por mil nascidos vivos em 2006.<sup>47</sup>

---

44 UNICEF. Situação Mundial da Infância 2008. Brasília: Unicef, 2007.

45 MATAKA, Elizabeth. HIV e AIDS na África e seu impacto sobre mulheres e crianças. In UNICEF. Situação Mundial da Infância 2008. Brasília: Unicef, 2007.

46 UNICEF. Situação Mundial da Infância 2008. Brasília: Unicef.

47 *Ibidem*, p. 15.

Segundo o IBGE, 14 mil adolescentes entre 12 e 19 anos de idade sofrem morte violenta anualmente no país. Destes, a maioria é do sexo masculino, primeiramente meninos negros e em seguida meninos brancos. Das 740 mil crianças de 7 a 14 anos fora da escola, a maioria é negra, 500 mil<sup>48</sup>, ratificando-se, portanto, a violência sofrida pela infância negra e pobre.

De fato, a violência perpassa o tecido social, sendo produto das profundas desigualdades sociais, políticas e econômicas que afastam ricos e pobres, negros e brancos, homens e mulheres, adultos e crianças. Se, por um lado, a violência estrutural fomenta ou gera a violência contra pessoas em situação de risco pessoal e social, particularmente a violência sexual contra crianças e adolescentes que vivem nas ruas, em lares desestruturados econômica e emocionalmente, em condições precárias de vida, por outro, a violência em geral se manifesta no campo das relações interpessoais e familiares.

## **1.2. Conceituando Violência Sexual Infantil**

Interessa-nos, neste momento, ressaltar a violência histórica contra a infância como expressão da sociedade violenta e manifesta nas relações hierarquizadas, autoritárias entre governo e sociedade civil, entre classes sociais, homens e mulheres, adultos e crianças, negros e brancos, perpassando toda a estrutura social. Isto significa que a criança de classe social baixa sofre mais certos tipos de violência em comparação à oriunda das classes média e alta; meninas são vítimas de violência sexual mais freqüentemente que meninos; crianças negras são mais atingidas pela violência do que as brancas. Não apenas no Brasil, mas também em outros países predomina a incidência de violência sexual contra as mulheres. No Canadá em 2002, 81% das vítimas de agressão sexual ligada à família eram mulheres. O índice era quatro vezes maior que o dos homens<sup>49</sup>.

O exercício da violência é transversal à sociedade, sem distinguir sexo, idade, cor, classe, credo. Portanto, não se limita a relações entre as classes sociais com

---

48 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Rio de Janeiro: IBGE, 2003

49 MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA. Violence ou exploitation sexuelle des enfants et des adolescents: fiche d'information du ministère de la justice du Canada. [s.n.]

interesses antagônicos, é consequência, como afirma Heleieth Saffioti,<sup>50</sup> de outros sistemas de dominação/exploração como o racismo, o patriarcado e adultocentrismo que perpassam a dinâmica da violência.

Segundo Glacy Roure, a categoria racismo é importante na compreensão das violências cotidianas tendo em vista a superioridade apresentada pelo “branco em relação ao negro”; quanto a categoria patriarcado é também necessária na compreensão deste fenômeno pois trata da relação homem e mulher, da submissão desta ao poder do homem produzindo formas variadas de violência; por último, o adulto na sociedade geralmente apresenta maior “valor” e “poder” sobre a criança e o adolescente, certas repreensões e punições são geralmente aceitas e indicadas.<sup>51</sup>

Portanto, violência sexual infanto-juvenil é expressão de uma forma de violência ocorrida em determinado contexto familiar, cultural, econômico e político da sociedade. As crianças e adolescentes vítimas da exploração sexual comercial são principalmente oriundas de famílias pobres, de origem negra, do sexo feminino e das regiões Norte e Nordeste, onde direitos de cidadania são constantemente negados. Entender este quadro possibilita relacionar a violência sexual infanto-juvenil à negação da cidadania às crianças e adolescentes vítimas da violência.

O Brasil é um dos campeões mundiais de desigualdades sociais. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2005, o Brasil é o oitavo país pior do mundo pelo Índice de Gini, um dos indicadores usados para medir desigualdades (que varia de 0 a 100, e, quanto mais próximo de 100, mais desigual). O índice brasileiro é 59,3, melhor apenas que Guatemala (59,9), Suazilândia (60,9), República Centro-Africana (61,3), Serra Leoa (62,9), Botsuana (63,0), Lesoto (63,2) e Namíbia (70,7), o que denota alta incidência de pobreza e elevada desigualdade na distribuição de renda. As maiores rendas no Brasil são dos habitantes das regiões Sul e Sudeste. Os mais pobres são os negros. “Enquanto 44,1% dos negros vivem em domicílio com renda per capita inferior a meio salário mínimo, essa proporção é de 20,55 entre os brancos. Os negros respondem por 66% dos pobres”<sup>52</sup>. Não são apenas diferenças raciais. As distâncias são grandes entre a zona rural e a urbana, entre

---

50 SAFFIOTI, Heleieth. Explotación sexual contra niños y adolescentes en las américas: aspectos conceptuais, económicos, sociales, cuestiones de género, etnia y violencia. Género, clase social, raza. In ANALES DEL SEMINARIO CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LAS AMÉRICAS. Brasília: Ministerio de la Justicia, OIT, CECRIA 1997, p. 68-73.

51 ROURE, Glacy. Vidas silenciadas: a violência com crianças e adolescentes. São Paulo: Unicamp, 1996.

52 INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Radar Social. Brasília: IPEA, 2005, p. 55.



regiões como Nordeste e Sudeste. Enfim, há uma pobreza estrutural relacionada às grandes concentrações de renda e poder e às desigualdades de gênero e raça.

É a partir desse cenário que ocorre o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, em que, acompanhando e sendo impactado pelos avanços no âmbito do Direito Infantil Internacional, vem sendo construída uma nova concepção da infância e aprimorado um debate sobre a temática. Esse processo segue a dinâmica histórica institucional brasileira de transição democrática após um regime ditatorial vivenciado por quase vinte anos e a organização de segmentos da sociedade civil na busca da consolidação da democracia no país. Dentre estes, destacam-se os movimentos em prol dos direitos da criança e do adolescente.

Em relação à infância, conquistas foram asseguradas na Constituição Federal de 1988, conforme seu artigo 227, transcrito a seguir.

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

Neste mesmo artigo, o parágrafo 4º determina que "A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente". Os termos aparecem como noções distintas, mas sem definição dos significados acerca de como tais conceitos são interpretados e apropriados pela família, sociedade e pelo Estado. Vejamos a seguir algumas classificações e conceituações nessa área.

### *1.2.1. Abuso sexual*

Como compreender o abuso sexual? Diferentes são os entendimentos segundo quem os define: pesquisadores, médicos, psicólogos, juristas, assistentes sociais ou a própria vítima. Ainda deve-se considerar a sociedade, a cultura e as épocas. Portanto, toda interpretação será sempre aproximativa, restritiva em relação àquilo que é, de fato, uma grave violação dos direitos humanos.

O termo "abuso" remete a uso errado, indevido e excessivo de alguma coisa. Do ponto de vista etimológico, significa a separação, o distanciamento do uso.

Abuso contém a noção de poderio: abuso de poder ou de astúcia, abuso de confiança, ou seja, noções em que a intenção e a premeditação estão presentes. Abuso sexual supõe uma disfunção em três níveis: o poder exercido pelo grande (forte) sobre o pequeno (fraco); a confiança que o pequeno (dependente) tem no grande (protetor); o uso delinqüente da sexualidade, ou seja, o atentado ao direito que todo indivíduo tem do seu corpo.<sup>53</sup>

No caso de abuso sexual contra crianças, o adulto utiliza indevidamente sua autoridade e poder para controlar a criança, fazendo prevalecer seus interesses sexuais. Todo abuso é uma forma de violência, uma relação de dominação em que o mais forte impõe sua vontade ao mais fraco, geralmente em desvantagem social, física e emocional. O adulto faz uso da violência ao abusar da criança, sobretudo quando a priva do direito de dizer *não* à forma deturpada de experimentar a sexualidade. Embora, geralmente, o agressor faça ameaças e chantagens, há resistências à situação abusiva – que é uma maneira de dizer *não* – e isso depende, especialmente, do grau de maturidade da criança ou do adolescente. Quanto menor a criança, mais indefesa e dependente do adulto. No depoimento de uma criança atendida no Programa Sentinela, na cidade de Manaus, percebe-se nitidamente a usurpação do poder de dominação masculina em relação à criança, vítima de violência doméstica sexual e física: “Eu tava deitada, aí ele entrou dentro do meu quarto e, à noite, ele tirou minha virgindade porque ele era meu pai, aí eu comecei a chorar, aí ele me deu um tapa no rosto pra eu parar de chorar e sangrou muito” (S., 11 anos)<sup>54</sup>. Nessa fala, é possível apreender a violência sexual, física e psicológica a que é submetida a criança cuja manifestação foi duramente reprimida.

A criança, devido a sua imaturidade emocional, à ausência de força física, à dependência, é obrigada a participar do abuso numa relação que é assimétrica, desigual. Portanto, é um mito a idéia de que a criança é responsável, de que ela provoca o adulto. É este quem orienta, educa ou deseduca uma criança ao abusar do poder que lhe é conferido como pai, padrasto ou responsável. A criança é envolvida, torna-se cúmplice, num pacto de silêncio, pois é chantageada e ameaçada se contar o segredo.

---

53 GABEL, Marceline (org). Crianças vítimas de abuso sexual. São Paulo: Summus, 1997, p. 10.

54 FERNANDEZ, Cristiane; RIBEIRO, Vanessa. Vítimas do Silêncio. In *Revista Humanidades*, Brasília, p.47-60, 2005.

Há traços característicos da relação abusiva de poder. Segundo Maria Amélia Azevedo e Viviane Guerra, “a vitimização é uma forma de aprisionar a vontade e o desejo da criança, de submetê-la, portanto, ao poder do adulto, a fim de coagi-la a satisfazer os interesses, as expectativas ou paixões deste”<sup>55</sup>. A criança, quando submetida a situações abusivas, torna-se presa, escrava dos desejos do adulto. Pode ser molestada durante anos para então ter coragem de denunciar a violência sofrida para alguém, geralmente quando se torna adolescente ou adulta. É possível até que uma criança fale para a mãe ou alguém próximo, mas se for desacreditada fecha-se e vai sofrendo de forma calada. Quanto mais maturidade e conhecimento a vítima possui, mais condições ela terá de denunciar os abusos sofridos, pois o crescimento emocional, intelectual e físico diminui a assimetria de poder entre os envolvidos, contribuindo para a autonomia e o poder de decisão da criança sobre a forma de vivenciar sua sexualidade, sem ter a obrigação de obedecer às ordens dos mais velhos quando não estiver de acordo.

Um outro conceito sobre abuso sexual é apresentado por Marta Podesta e Ofelia Rovea, que consideram uma situação de abuso sexual sempre que existem coerção e assimetria de idade entre uma pessoa maior e outra menor que mantenham relações sexuais. A relação de assimetria de idade contempla também adolescentes e crianças menores, ou seja, pessoas mais velhas e maduras são também responsáveis por situações abusivas. “La diferencia de edad que se considera entre el agresor y la víctima para que resulte una situación abusiva es de cinco años, cuando la víctima es menor de 12, y de 10, cuando con mayores de esa edad”.<sup>56</sup>

As relações são abusivas quando se usa da força e do engano para seduzir a criança ou o adolescente para satisfazer os interesses sexuais do adulto ou da pessoa mais velha, independentemente do grau de consciência do abusado/vítima, isto é, esteja este consciente ou não do dano sofrido. Ressalte-se que essa consciência é diferente entre um adolescente mais velho e uma criança pequena, pois esta é mais facilmente sacrificada aos interesses e paixões doentias do adulto que a seduz.

---

55 AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane (org.). A síndrome do pequeno poder. São Paulo: Iglu, 2000, p. 35.

56 PODESTA, Marta Del Carmem; ROVEA, Ofelia Laura. Abuso Sexual intrafamiliar: uma abordagem desde el trabajo social. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2005, p. 21.

Por um lado, existe o abusador, o sedutor, o agressor; por outro, existe uma vítima, pessoa seduzida, enganada, coagida. As relações estabelecidas são autoritárias, assimétricas e hierárquicas. A *assimetria* está relacionada ao poder do adulto sobre a criança, o que se denomina de eixo das relações intergeracionais adultocêntricas<sup>57</sup>. O adulto, geralmente pai ou parente, convive com a criança, é responsável por sua formação e tem o dever de garantir proteção integral, embora não faça isso sozinho. A criança é educada para confiar nos pais, obedecê-los e desconfiar de estranhos. Quando uma criança, principalmente pequena, começa a receber carinhos, toques e carícias sexuais de adultos, ela não tem o discernimento para saber se isto é certo ou errado e tem dificuldades para oferecer resistência. “Mesmo que ela não goste, pode não oferecer resistência por medo ou por estar seduzida pelo agressor. Algumas vezes o abuso se inicia por sedução, mas à medida que a criança vai percebendo e tenta oferecer resistência entram as ameaças e até as agressões físicas”<sup>58</sup>. Percebe-se, então, a hierarquia na relação entre o adulto e a criança. O pai ou o padrasto, que deveria ser uma referência de proteção e cuidado, passa a dominar a criança, no exercício abusivo de sua autoridade, tornando-se autoritário, violando os direitos da infância e atentando contra sua sexualidade. O adulto agressor geralmente é homem, pai, padrasto, parente ou uma pessoa que tenha proximidade ou afeição para com a vítima e seja de sua confiança<sup>59</sup>. A dominação masculina está relacionada ao patriarcalismo, às relações assimétricas entre homem e mulher, à discriminação feminina.

Freqüentemente, o abuso sexual ocorre no espaço doméstico, lugar de privacidade, e, por ser uma ocorrência que envolve medo e vergonha, geralmente se escondem informações. Por ser assunto privado, ele é regido por leis e costumes culturais de cada família, por seus conceitos de amor, afeto, carícias e beijos. A criança descobre sua sexualidade no dia-a-dia e depende da orientação de adultos quanto a esta dimensão da vida. Todavia, para muitas famílias, ainda é difícil falar abertamente de sexo e sexualidade, porque isso ainda soa como tabu, como algo

---

57 SAFFIOTI, Heleieth. Explotación Sexual Contra Niños y Adolescentes en las Américas: aspectos conceptuales, económicos, sociales, cuestiones de género, etnia y violencia. Género, clase social, raza. In ANALES DEL SEMINARIO CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LAS AMÉRICAS. Brasília: Ministério da Justiça, OIT, CECRIA 1997, p. 68-73.

58 CENTRO REGIONAL DE ATENÇÃO AOS MAUS TRATOS NA INFÂNCIA. Abuso Sexual Doméstico: atendimento às vítimas e responsabilização do agressor. Centro Regional de Maus-tratos na Infância. São Paulo, Cortez, Brasília, UNICEF, 2002, p. 20-21.

59 PEREIRA, Lucimar Martins. Violência sexual doméstica contra crianças e adolescentes: uma proposta multidisciplinar de atendimento. In CRAMI. Abuso Sexual Doméstico: atendimento às vítimas e responsabilização do agressor. Centro Regional de Maus-tratos na Infância. São Paulo: Cortez; Brasília:Unicef, 2002.

proibido. E quando um adulto, abusando de sua autoridade, não respeita a inocência da criança, sua sexualidade e confiança, gera uma confusão quanto ao próprio papel que representa, pois deixa de ser o protetor para ser o agressor. Geralmente, as situações abusivas são permeadas de segredos, chantagens e ameaças, para que ninguém descubra o crime.

Conforme Eva Faleiros<sup>60</sup>, o abuso sexual é um uso errado e excessivo do poder, que deturpa a sexualidade saudável, gerando uma violação dos direitos sexuais da criança, de sua liberdade e privacidade sexual. O abuso ocorre quando há uma ultrapassagem dos limites, dos direitos humanos e legais, de poder, de papéis e de regras sociais e familiares, de tabus, da maturidade da vítima, por não poder consentir com tal ato.

O abuso sexual, quanto a sua natureza, pode ser caracterizado em dois tipos, segundo estudos feitos por Marceline Gabel<sup>61</sup>, na França, no fim dos anos 1980.

<b>Abuso Sexual</b>	
<b><i>Atos de agressão sensorial</i></b>	<b><i>Atos que utilizam o corpo</i></b>
Conversas ou telefonemas obscenos	Contatos sexuais ou masturbação forçada
Apresentação forçada de imagens pornográficas	Participação em cenas pornográficas
Exibição de órgãos sexuais de adultos	Relações sexuais impostas (vaginais, orais ou anais)

Quadro 2 – Elaboração própria.

Os atos que deixam marcas visíveis no corpo são os abusos sexuais mais facilmente comprovados, sobretudo do ponto de vista físico. Os demais são também comprovados, a partir de conseqüências psicológicas como sentimento de culpa, de autodesvalorização, depressão e recusa no estabelecimento de relações com homens, entre outros<sup>62</sup>.

Uma classificação semelhante é apontada por Walkíria Rodrigues<sup>63</sup>.

60 FALEIROS, Eva. Repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e de adolescentes. Brasília: Thesaurus, 2000.

61 GABEL, Marceline (org) Crianças vítimas de abuso sexual. São Paulo: Summus, 1997.

62 AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane (Org). A síndrome do pequeno poder. São Paulo: Iglu, 2000, p. 153.

63 RODRIGUES, Walkíria M. Abuso Sexual Infante-Juvenil: uma análise à luz da jurisprudência penal brasileira. In VERONESE, Josiane (Org). Violência e Exploração Sexual Infante-Juvenil: crimes contra a humanidade Florianópolis: OAB/SC, 2005.

63 PEREIRA, Lucimar Martins. Violência Sexual Doméstica contra crianças e adolescentes: uma proposta multidisciplinar de atendimento. In CRAMI. Abuso Sexual Doméstico: atendimento às vítimas e responsabilização do agressor. Centro Regional de Maus-Tratos na Infância. São Paulo, Cortez; Brasília:Unicef, 2002, p. 18.

<b>Violência Sexual</b>	
<b>Ausência de toques físicos</b>	<b>Presença de toques físicos</b>
Abusos verbais – discussão livre sobre assuntos sociais a fim de despertar a curiosidade da criança	Toque nos órgãos genitais da vítima
Telefonemas obscenos	Toques em pontos do corpo (seio, ânus, boca)
Exibicionismo – exibição do órgão genital à vítima	Prática da conjunção carnal, do sexo anal
<i>Voyeurismo</i> – espionagem do corpo, total ou parcialmente nu, da criança ou do adolescente	

Quadro 3 – Elaboração própria.

Outra classificação é proposta por Hazeu e Fonseca<sup>64</sup> e se aproxima da supracitada.

<b>Violência Sexual</b>		
<b>Sem contato físico</b>	<b>Por estimulação</b>	<b>De atos sexuais</b>
Exibicionismo	Toques inapropriados	Sexo anal e oral
Exibição de filmes pornográficos	Carícias inapropriadas e insinuantes	Sexo vaginal
Linguagem sexualizada		

Quadro 4 – Elaboração própria.

As classificações apontam poucas diferenças, conforme exposto. Enquanto Gabel fala de abuso sexual, Hazeu & Fonseca e Rodrigues falam de violência sexual. O termo abuso-vitimização é usado por Maria Amélia Azevedo e Viviane Guerra. “O abuso-vitimização de crianças consiste, pois, num processo de completa objetualização destas, isto é, de sua redução à condição de objeto de maus-tratos”<sup>65</sup>. A diferença, segundo estas autoras, é que, quando se emprega *abuso*, a ênfase é posta no pólo adulto e, quando se emprega *vitimização*, a ênfase é posta no pólo infantil, da criança que sofre a coação, que é sempre a vítima. Vitimização sexual vem a ser “[...] a participação de uma criança em práticas eróticas mediante coerção (física ou psicológica) de um adulto”<sup>66</sup>.

64 HAZEU, Marcel; FONSECA, Simone. Exploração e violência sexual contra crianças e adolescentes no Pará. SER SOCIAL, Brasília, n. 2, jan-jul 1998.

65 Ibidem, p. 26.

66 AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane. Pele de Asno Não é só História. Um estudo sobre a vitimização sexual de crianças e adolescentes em família. São Paulo: Roca, 1988, p. 12.

O conceito de violência sexual adotado por Rodrigues enfoca ações de agressão à sexualidade da vítima. “Violência sexual: toda ação ou ‘jogo’ sexual, envolvendo relação hetero ou homossexual, cujo agressor tenha um amadurecimento psicosssexual maior que sua vítima, induzindo-a a satisfazer seu prazer, seja diretamente (utilizando-a para obtenção de sua estimulação sexual) ou indiretamente (instigando-a sexualmente)”.<sup>67</sup>

A definição deste fenômeno está longe de ser consensual, e são usadas também as expressões agressão sexual, sevícia sexual, exploração sexual. Outra definição é apontada pelo CRAMI.

Considera-se abuso sexual todo tipo de contato sexualizado, desde falas eróticas ou sensuais e exposição da criança a material pornográfico até o estupro seguido de morte. Dentro deste vasto espectro incluem-se carícias íntimas, relações orais, anais, vaginais com penetração ou não, além do voyeurismo e exibicionismo, entre outros.<sup>68</sup>

Como já visto, o abuso sexual ocorre, principalmente, no espaço doméstico, sendo denominado abuso sexual intrafamiliar, violência sexual intrafamiliar ou doméstica ou, ainda, vitimização sexual doméstica. Segundo Podesta e Rovea, “o incesto corresponde a uma forma de abuso sexual infantil, referida ao contexto da própria família, sobre a qual pesa uma proibição legal e cultural para sua realização, onde o abusador pode ser o pai, irmãos, avós, tios, padrastos ou familiares que cercam a vítima”.<sup>69</sup> Os principais tipos de relações incestuosas são<sup>70</sup>:

- Incesto pai-filha: é o mais freqüente e começa quando a filha é pequena e vai se complexificando e agravando conforme se prolonga o tempo de proteção da criança.
- Incesto pai-filho: é pouco freqüente.
- Incesto mãe-filho: praticamente não existe.
- Incesto fraterno: entre irmãos, é o menos freqüente.

---

67 RODRIGUES, Walkíria M. Abuso Sexual Infante-Juvenil: uma análise à luz da jurisprudência penal brasileira. In VERONESE, Josiane (Org). Violência e Exploração Sexual Infante-Juvenil: crimes contra a humanidade Florianópolis: OAB/SC, 2005, p. 169.

68 PEREIRA, Lucimar Martins. Violência Sexual Doméstica contra crianças e adolescentes: uma proposta multidisciplinar de atendimento. in CRAMI. Abuso Sexual Doméstico: atendimento às vítimas e responsabilização do agressor. Centro Regional de Maus-Tratos na Infância. São Paulo, Cortez; Brasília:Unicef, 2002, p. 18.

69 PODESTA, Marta D. C.; ROVEA, Ofelia. Abuso Sexual infantil intrafamiliar: um abordaje desde el trabajo social. Buenos Aires: Espaço Editorial, 2005, p. 23.

70 Ibidem, p. 24.

A maioria dos casos de incesto é gerada por homens, portanto é um problema ligado às relações de gênero. Conseqüentemente, as meninas são as que mais sofrem o abuso por parte dos homens, e isso independe da classe social, pois esse problema geralmente é escondido da sociedade, sendo menos visível nas classes sociais mais altas, e com maior visibilidade nas camadas populares.

El abuso se da en todas las clases sociales. La diferencia es que en las clases sociales más bajas se llega con mayor frecuencia a las denuncias, en relación a lo que sucede en las clases medias y altas, donde se tiende a ocultar con mayor rigidez y perjuicios estas situaciones.<sup>71</sup>

De qualquer forma, seja nas classes popular, média ou rica, há forte violação do direito à liberdade, à sexualidade saudável. Quando ocorre o abuso sexual, a vítima é obrigada, constrangida, aprisionada à vontade do agressor, com poucas possibilidades de defesa, tendo em vista que, quando oferece resistência, é geralmente coagida, chantageada, ameaçada, a fim de não revelar a violência sofrida. Por ocorrer principalmente em casa, com pessoas próximas ou conhecidas, o problema torna-se invisível ou menos visível à sociedade em geral.

No entanto, as legislações mais recentes no Brasil, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, asseguram, por meio da doutrina de proteção integral à criança, a criação de mecanismos, como o Conselho Tutelar e de Direitos, para que denúncias cheguem ao conhecimento do Estado e recebam os devidos encaminhamentos. Assim, o Estado tem obrigação de proteger as crianças vitimizadas e principalmente aquelas que chegam ao seu conhecimento.

### 1.2.2. Prostituição Infantil

Prostituição infantil nem sempre é considerada violência sexual. Alguns estudiosos sinalizam a inapropriação do termo, embora continuem a utilizá-lo, enquanto outros fizeram uma substituição pelo termo *trocas sexuais*. De qualquer forma, há diferentes significados construídos historicamente, conforme se identifica

---

<sup>71</sup> Ibidem, p. 64.



no discurso dos atores sociais. Para alguns, não é considerada exploração sexual devido ao consentimento da pessoa envolvida, como no caso de adolescentes, em que haveria liberdade de escolha em relação ao uso do próprio corpo. Porém, isto não é consensual. Neste trabalho, optou-se por usar o termo *violência sexual* numa abordagem ampla, que examina abuso e exploração sexual, conforme o pensamento de Maria Gorete Vasconcelos e Claudia Fígaro Garcia.

A violência sexual infanto-juvenil é didaticamente subdividida em duas categorias: abuso sexual nas modalidades intra e extrafamiliar, e exploração sexual comercial nas modalidades de turismo sexual, tráfico de crianças e adolescentes, prostituição infanto-juvenil e pornografia infantil.<sup>72</sup>

Quando uma criança sofre abuso sexual intra ou extrafamiliar, ou está envolvida em prostituição infantil, tráfico para fins sexuais, pornografia e/ou turismo sexual, ela está sofrendo uma *violência sexual*, porque, de forma direta ou indireta, está sendo usada para satisfação sexual de um adulto ou de uma rede de exploradores. Segundo Eva Faleiros, “A violência sexual é o elemento constitutivo/conceitual e, portanto, explicativo da natureza, de todas as situações em que crianças e adolescentes são vitimizadas sexualmente”.<sup>73</sup>

As definições procuram classificar o fenômeno da violência sexual; contudo, não se pode separá-lo completamente dos outros tipos de violência. Como afirma Faleiros, a violência física é uma violência psicológica que pode ser também institucional e estrutural.<sup>74</sup>

Uma criança violentada sexualmente é geralmente vítima de maus-tratos, negligência, ameaças, chantagens (violência psicológica), entre outros. É consensual nos estudos sobre violência sexual contra crianças e adolescentes a constituição de uma relação de poder autoritária, onde atores/forças se confrontam com pesos/poderes desiguais de conhecimento, maturidade, autoridade,

---

72 VASCONCELOS, Maria Gorete; GARCIA, Claudia Fígaro. Violência Sexual Infanto-Juvenil: da Teoria à Prática do Centro de Referência e Atenção a Infância e Adolescência. in LIBÓRIO, Renata. & SOUZA, Sônia (org). A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004, p. 339.

73 FALEIROS, Eva T. Silveira. Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no mercado do sexo. LIBÓRIO, Renata; SOUZA, Sônia (Org). A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

74 FALEIROS, Eva T. Silveira. Repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Brasília: Thesaurus, 2000.

experiência, recursos e estratégias<sup>75</sup>. Adultos são responsáveis por crianças e adolescentes; no entanto, se há uma usurpação da autoridade conferida ou uso excessivo deste poder, impedindo o outro de se manifestar, ocorre uma situação abusiva em que as relações afetivas são metamorfoseadas em relações genitalizadas, erotizadas, comerciais, violentas e criminosas.

Se, por um lado, a sociedade geralmente tem o abuso sexual como violência sexual e como crime, nem sempre se pode dizer o mesmo da exploração sexual comercial, particularmente da prostituição infantil. O depoimento de uma conselheira tutelar de Manaus é esclarecedor:

É uma coisa muito cultural daqui, é uma coisa complicada. A minha percepção disso, não posso falar assim se é diferente em outros locais. Eu posso dizer daqui, é aqui que eu vivi, mas isso era muito aceitável, por exemplo, trazer menina do interior, de 13, 14 anos, e aí essa menina ser mesmo explorada pelo pai da família, irmãos, filhos, por toda a casa, que até achava que tava fazendo um bem pra essa menina. Ela veio pra cidade, ela tá tendo acesso a algumas coisas. (Conselheira Tutelar)<sup>76</sup>

Segundo estudiosos, o termo prostituição infantil ou infanto-juvenil mostra-se inadequado e impreciso para explicar a realidade de crianças envolvidas nesta situação. Com a Comissão Parlamentar de Inquérito de 1993, houve um avanço conceitual, e a prostituição infantil passou a ser compreendida por um grupo expressivo de pesquisadores como exploração sexual infanto-juvenil, um termo mais amplo que vem ganhando espaço, sobretudo do ponto de vista acadêmico e legislativo. Porém, há discursos diferentes quanto às manifestações da exploração sexual: ora se usa exploração sexual como sinônimo de prostituição infanto-juvenil, ora como conceito mais amplo onde esta se encontra incluída. Assim sendo, estudiosos, como Benedito Rodrigues dos Santos<sup>77</sup>, consideram o turismo sexual ou pornoturismo uma nova modalidade de prostituição. Eva Faleiros<sup>78</sup> destaca a clareza alcançada sobre a ampliação da exploração sexual comercial, pois não está restrita à prostituição, incluindo outras modalidades, isto é, pornografia, turismo sexual e

---

75 *ibidem*.

76 Entrevista realizada em 27/11/2006.

77 SANTOS, Benedito Rodrigues. Contribuições para um balanço das campanhas de combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. In LIBÓRIO, Renata. Exploração Sexual Infanto-Juvenil: categorias explicativas e Políticas de Enfrentamento. In LIBÓRIO, Renata. & SOUZA Sônia. (org) A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

78 FALEIROS, Eva T. Silveira. Repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Brasília: Thesaurus, 2000, p. 33.

tráfico de crianças e adolescentes para fins sexuais. Outros<sup>79</sup> preferem falar de *trocas sexuais*, a oferta de sexo a crianças e adolescentes para obtenção de outros favores, tais como comida, drogas. Trata-se de uma prática eventual realizada junto com outras estratégias de sobrevivência. *Trabalho sexual infanto-juvenil autônomo* – o engajamento em trabalho sexual como principal estratégia de sobrevivência, geralmente sem intermediários – e o *trabalho sexual infanto-juvenil agenciado* – a venda de sexo intermediada por uma ou mais pessoas (rufiões, cafetões) ou serviços (bordéis, clubes noturnos).

Crianças e adolescentes são geralmente vítimas de um adulto, da expressão do uso abusivo de sua força, ou de uma rede de exploração.

Não existe prostituição infantil sem que haja um adulto responsável. Ou ele é cliente ou é explorador do ponto de vista econômico com a prostituição dessa criança, ou ele se beneficia de uma outra forma, não economicamente, porque é ele próprio que explora os serviços sexuais dessa criança.<sup>80</sup>

Crianças e adolescentes, sendo pessoas em desenvolvimento, não têm possibilidade de discernir o que é melhor. Logo, não podem consentir com a *prostituição* e com o abuso sexual. Segundo Faleiros:

Uma criança que trabalha no mercado do sexo encontra-se numa situação de extrema vulnerabilidade, indefesa frente ao poder dos adultos exploradores. Como toda criança seu desenvolvimento físico, sua maturidade emocional, sua sexualidade, suas aspirações e seus sonhos são pueris: é imatura, ingênua, inconseqüente, fantasiosa, autocentrada, imediatista, sem preocupações nem planos para sua vida adulta; não tem desenvolvida a consciência social e política da sua situação. As crianças que trabalham no mercado do sexo são, em geral, muito pobres, vivenciaram situações de abandono e violência sexual familiar<sup>81</sup>.

A criança é frágil, imatura, ingênua e está muito mais vulnerável à exploração sexual. O adolescente, sendo mais maturo biológica e emocionalmente, desenvolve certa autonomia em relação à expressão da sua sexualidade. Como afirma Renata Libório, “[...] as adolescentes, algumas vezes e, em determinadas circunstâncias,

---

79 SANTOS, Benedito; NEUMAN, Marcelo; IPPOLITO, Rita. Guia Escolar: Métodos para Identificação de Sinais de Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Ministério da Educação, 2004, p. 90.

80 SAFFIOTI, Heleieth. A exploração sexual de meninas e adolescentes: aspectos conceituais e históricos. In Bomtempo et al. (Org). Exploração Sexual de meninas e adolescentes no Brasil. Brasília: Unesco/CECRIA, 1995, p. 19.

81 FALEIROS, Eva T. Silveira. Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no mercado do sexo. LIBÓRIO, Renata. & SOUZ, Sônia. (org) A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004, p. 88.

são capazes de experimentar desejos sexuais (com o próprio advento da maturidade sexual) e daí darem consentimento ao ato sexual, de forma significativa”.<sup>82</sup> Esta diferenciação é reconhecida no Código Penal Brasileiro quando considera a relação sexual com um menor de 14 anos uma violência presumida, ou seja, ocorre a presunção de estupro, mesmo que possa ter tido consentimento. Pode haver abuso sexual entre adolescentes mais velhos e crianças, quando a diferença for de mais de cinco anos, conforme já apontado.

Assim sendo, não se deve tratar da mesma forma a criança e o adolescente. Este desenvolve uma certa autonomia, mesmo sem estar plenamente maduro para optar de forma consciente e conseqüente por seu envolvimento com a prostituição. É ainda muito influenciável pelo grupo de amigos e pela cultura do consumo. Segundo Faleiros<sup>83</sup>, a possibilidade de defesa de um adolescente envolvido no mercado do sexo depende do seu desenvolvimento físico e emocional, de suas experiências de vida (inclusive a sexual), do conhecimento que tenha do meio e dos seus direitos, e do grupo de amigos.

Percebe-se então a imprecisão conceitual quando se fala em prostituição infanto-juvenil. Mesmo assim, o termo *prostituição infantil* continua sendo utilizado, para falar de uma das formas de exploração sexual comercial, conforme apontado pelo CECRIA<sup>84</sup>. Sonia Margarida Gomes Souza<sup>85</sup> optou pelo uso de *prostituição infantil e juvenil* para fazer distinção entre as singularidades das duas fases, mas também considera o termo inadequado: porque ele promove uma aproximação entre a experiência da sexualidade da criança e do adolescente e a prática adulta da prostituição; porque o termo *prostituição* está associado a valores e significados que favorecem o preconceito e a estigmatização; e porque a denominação *prostituição* impede a emergência de outras categorias explicativas de vivência da sexualidade.

Souza discorre sobre os tipos de prostituição infantil e juvenil<sup>86</sup>.

---

82 LIBÓRIO, Renata. op.cit.39.

83 FALEIROS, Eva. Op.cit.

84 CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (CECRIA). Fundamentos políticos contra a exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes: relatório de estudo. Brasília: Ministério da Justiça/CECRIA, 1997.

85 SOUZA, Sonia M.Gomes. A exploração sexual de crianças e adolescentes segundo os depoentes da CPI (1993-1994) in LIBÓRIO, Renata. & SOUZA Sônia. (org) A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

86 Ibidem, p. 212-213.

1) *Prostituição de crianças e adolescentes de rua* – geralmente expressa um cotidiano de extrema violência e muita miséria. São crianças expostas a todo tipo de perigo que a rua oferece, ausência de abrigo, de conforto, fome e violência. Estão em situação de vulnerabilidade social e alto risco, e normalmente sofreram algum tipo de violência familiar e/ou institucional.

2) *Prostituição de crianças e adolescentes pobres que moram com a família* - sua inserção na prostituição deve-se aos grupos sociais a que pertencem. Outros são responsáveis por sua inserção na prostituição, podendo ser familiares, amigos e agenciadores.

3) *Prostituição de adolescentes de classe média*. Refere-se a adolescentes e nunca a crianças. É a chamada “prostituição de luxo”.

A prostituição de crianças e adolescentes pobres deve ser compreendida como *exploração sexual e econômica* envolvendo redes autoritárias de exploração, mas também deve se considerar as dimensões ética, jurídica, cultural, política e histórico-estrutural. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) definiu as piores formas de trabalho infantil, por meio da Convenção 182, dentre estas a prostituição. Deste modo, identifica-se a *ótica do trabalho* e não da perdição, vício que atribuía a responsabilidade a vítima. É um trabalho indigno, forçado, embora os envolvidos nem sempre vejam desta forma.

Além disso, a exploração sexual é *crime* – segundo o artigo 240 do Estatuto da Criança e do Adolescente –, uma forma de proveito sexual e econômico sobre uma criança ou adolescente. Comercializa-se o sexo jovem.

O mercado do sexo [...] é um mercado de trocas subumanas com violação dos direitos sociais e dos direitos humanos, e, por isso, mesmo da dignidade das pessoas [...]. O valor do uso do corpo aparece, contraditoriamente, sem valor, não só em função da erotização e da transformação da mulher ou do homem em objeto vendável, mas em função do contexto cultural do machismo, de adultocentrismo e do autoritarismo e das exigências da rede de exploração sexual. A rede é econômica, social, cultural e política<sup>87</sup>.

Acrescentam-se ainda os traços da dominação masculina, a influência da mídia com seus apelos sexuais e consumistas, tudo contribuindo para a exploração

---

87 FALEIROS, Vicente. O Fetiche da mercadoria na exploração sexual. In LIBÓRIO, Renata. & SOUZA, Sônia. (org) A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004, p. 66.

sexual comercial, pois como afirma Marcelo Neuman “o aliciador sabe que, usando o discursos dos sonhos e dos desejos, terá mais um indivíduo preso a suas teias. A promessa de felicidade é a mesma que a sociedade de consumo faz quando um indivíduo compra um produto”.<sup>88</sup>

### **1.3. As múltiplas dimensões da violência sexual**

A violência sexual contra crianças e adolescentes é um fenômeno complexo, permeado de ambigüidades e contradições cuja compreensão requer uma interpretação de suas múltiplas dimensões, entre as quais: a estrutural, a cultural, a legal (jurídica), a ética e a política. Contudo, inexistente um conceito unívoco capaz de contemplar as referidas dimensões. Desta forma, será feito um esforço para apontar diversas concepções, cujos enfoques abordem conjuntamente a ótica multidimensional e/ou apreendam-na num sentido amplo. Embora se tenha optado por trabalhar em tópicos para uma melhor compreensão das manifestações/dimensões do problema, por outro, como estão interligadas, busca-se estabelecer uma comunicação entre as mesmas.

#### *1.3.1. Dimensão cultural*

A violência sexual de crianças e adolescentes está relacionada às questões de gênero, e estas variam conforme as sociedades, os momentos históricos e os atores sociais. Como já apontado, o Brasil veio construindo historicamente discursos e práticas de desigualdade sociais, de dominação em relação à mulher, à criança, ao negro, ao pobre, isto é, aos excluídos de privilégios do poder econômico e social. Portanto, historicamente a relação de dominação homem-mulher não se restringe ao binômio homem dominador *versus* mulher dominada e nem ao espaço privado. A dominação masculina ultrapassa a lógica dicotômica e esta não é a única forma de relação entre homem e mulher, visto que ambos pertencem a distintas classes

---

88 NEUMANN, Marcelo. Faces ocultas da violência sexual: fragmentos críticos. In LIBÓRIO, Renata. & SOUZA, Sônia. (org) A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

sociais, raças, religiões e idades. Tal pertencimento define arranjos diversos, evidenciando a forma de exercício do poder mais solidário ou antagônico, egoísta ou coletivo.

Quando se fala em gênero se pensa em sexo, mas há distinção. O uso do termo gênero pretende ampliar as diferenças sexuais entre homem e mulher do ponto de vista biológico e considerar o caráter fundamentalmente social destas distinções baseadas no sexo. Nessa perspectiva de gênero, procura-se focar a construção social e histórica produzida pelas características biológicas, compreendendo e representando estas características sexuais, o que significa dizer que as relações de desigualdades, de poder e dominação entre homem e mulher são historicamente construídas no campo social e político. A anatomia do corpo humano não serve como justificativa para as diferenças socialmente construídas entre os gêneros. Segundo Guacira Lopes Loro,

O conceito passa a ser usado, então, com um forte apelo relacional – já que é no âmbito das relações sociais que se constroem os gêneros. Deste modo, ainda que os estudos continuem priorizando as análises sobre as mulheres, eles estão agora, de forma muito mais explícita, referindo-se também aos homens.<sup>89</sup>

O exercício da autoridade não é abusivo, autoritário, agressivo simplesmente porque é desempenhado pelo homem. Outras condições estão aliadas a esse poder. Por exemplo, uma mulher que sofre violência doméstica pode continuar submissa por não deter o poder econômico e por depender financeiramente do companheiro para o sustento da família. Isso não significa necessariamente uma aceitação passiva da situação, pois é possível ela oferecer resistência e exercer um contra-poder. Discussões, brigas, ameaças sinalizam formas de resistência. Se ela detém um saber – conhecimento de seus direitos e das formas de garanti-los – provavelmente terá mais condições de exercitar o seu poder.

O poder se exerce em várias direções. O homem é geralmente educado para ser forte, viril, agressivo, dominador, e a mulher para ser frágil, dócil, submissa, segundo estereótipos e papéis masculinos e femininos construídos historicamente. O movimento feminista contribuiu bastante para debates nesta área, pois vem criticando a divisão sexual do trabalho, em que o mercado se destina exclusivamente aos homens e a casa às mulheres. A crítica feminista também

---

89 LORO, Guacira Lopes. Gênero, sexualidade e educação. Uma pesquisa pós-estruturalista. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 22.

levanta questionamentos acerca dos papéis exercidos nas relações interpessoais, das relações sociais mais amplas e da própria estrutura da sociedade, visto que as relações de dominação ultrapassam o espaço doméstico, estando presentes na escola, no Estado, no mercado, na política, na igreja.

O avanço dos direitos conquistados historicamente pela mulher na sociedade afeta também a família. Mulheres com acesso a saúde, educação, trabalho e informação terão os mecanismos, as estratégias, para a defesa de seus direitos no interior do espaço doméstico. É um poder sendo exercido em direções variadas, uma afetando a outra. Como afirma Pierre Bourdieu<sup>90</sup>, é necessário uma iniciativa de mobilização política – uma ação coletiva de resistência – capaz de romper com os mecanismos responsáveis pela des-historicização e pela eternização das estruturas da divisão sexual e dos princípios da divisão correspondente. Deste modo, a luta das mulheres não deve ocorrer de forma isolada, com pequenos grupos de solidariedade e sustento mútuo, e sim se inserir numa mobilização no seio do movimento social, apreendendo a dominação masculina em toda a sociedade, lugar onde se elabora e impõe os princípios de dominação.

Os princípios de dominação estão presentes, segundo Bourdieu, na visão do mundo androcêntrica que é imposta, pois na própria consciência da sociedade se encontra naturalizada a relação social de dominação. São aceitas como naturais as arbitrárias divisões socialmente construídas, e elas até adquirem assim o reconhecimento da legitimação. “A diferença biológica entre os sexos, isto é, entre o corpo masculino e feminino, e, especificamente, a diferença anatômica entre os órgãos sexuais, pode assim ser visto como justificativa natural da diferença socialmente construída entre os gêneros e, principalmente da divisão sexual do trabalho”.<sup>91</sup>

Se aceita como fosse uma ordem natural a divisão sexual do trabalho, em que o espaço privado é reservado à mulher e o espaço público é destinado ao homem. Semelhantemente em relação ao corpo, masculino e feminino, quanto à sexualidade. O homem deve dominar, possuir sexualmente a mulher, mostrar toda sua virilidade – entendida, segundo Bourdieu, como capacidade reprodutiva, sexual e social, e também como aptidão ao combate e ao exercício da violência – enquanto

---

90 BOURDIEU, Pierre. A dominação simbólica. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

91 Ibidem, p. 20.



a mulher deve ser submissa à dominação masculina, aderindo a seu papel já designado “biologicamente”.

Se a relação sexual se mostra como uma relação sexual de dominação, é porque ela está construída através do princípio de divisão fundamental entre masculino, ativo, e o feminino, passivo, e porque este princípio cria, organiza, expressa e dirige o desejo – o desejo masculino como desejo de posse, como dominação erotizada, e o desejo feminino como desejo de dominação masculina, como subordinação erotizada, ou mesmo, em última instância, como reconhecimento erotizado da dominação<sup>92</sup>.

Este princípio de dominação presente nas culturas estudadas por Bourdieu afeta a compreensão da sexualidade. Enquanto a liberdade sexual masculina é amplamente incentivada, e vincula-se a idéia de dominação, de virilidade, a mulher deve subordinar-se a uma identidade atribuída, muitas vezes de objeto de troca, definido segundo interesses masculinos. A pornografia, por exemplo, é relativamente consentida e estimulada pelos meios de comunicação de massa, contribuindo para a imagem de mulher como objeto do desejo masculino e, por conseguinte, para a violência.

Embora presente em todas as classes sociais, a violência atinge, sobretudo, pobres, negros, mulheres e crianças. Está relacionada às questões de raça-etnia, gênero e classe social, segundo Heleith Saffioti<sup>93</sup>, e atinge, assim, eixos distintos de distribuição e conquista do poder. “A violência passa, assim a penetrar cada poro do tecido social: ricos violam direitos humanos dos pobres; brancos de negros, homens de mulheres; mulheres de crianças e velhos”.<sup>94</sup> Segundo Suely Souza Almeida e Heleith Saffioti, assim como o gênero é constitutivo das relações sociais, a violência é constitutiva da ordem falocrática.

O gênero constitui uma verdadeira gramática sexual, normatizando condutas masculinas e femininas. Concretamente, na vida cotidiana, são os homens, nesta ordem social androcêntrica, os que fixam os limites da atuação das mulheres e determinam as regras do jogo pela sua disputa. E a violência [...] constitui importante componente do controle social. Nestes termos, a violência masculina contra a

---

92 Ibidem, p. 31.

93 SAFFIOTI, Heleith. Gênero, classe social, raça. In ANALES DEL SEMINARIO CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LAS AMÉRICAS. Brasília: Ministério da Justiça, OIT, CECRIA, 1997, p. 117.

94 ALMEIDA, Suely Souza SAFFIOTI, Heleith. Violência de Gênero. Rio de Janeiro. Revinter, 1995, p. 43.

mulher inscreve-se nas vísceras da sociedade com supremacia masculina<sup>95</sup>.

Gênero normatiza as condutas masculina e feminina. Portanto, pensar gênero é procurar entender como e porquê as mulheres *concederam* aos homens o poder de fixar os limites de sua atuação.

Interessa-nos particularmente identificar porque as mulheres, entre os demais dominados, continuam nesta condição. Segundo Bourdieu há um inconsciente androcêntrico na própria construção do mundo capaz de operar a objetivação das categorias deste inconsciente. O mundo é construído a partir de esquemas de pensamento considerados universais, tais como alto/baixo, em cima/em baixo, público/privado, que registram as diferenças de natureza existentes e contribuem para sua própria existência, ao mesmo tempo em que naturalizam este sistema de diferenças. É o caso já mencionado da mulher frágil, dócil que deve cuidar das coisas do lar, da maternidade, do espaço privado. E o homem, por ser forte, deve expressar sua virilidade, ocupar o espaço público. Estas relações estabelecidas de poder são incorporadas pela mulher, quando consente com esta primazia dada ao homem pela cultura, configurando-se assim uma violência simbólica.

A violência simbólica se institui por intermédio da adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante (e, portanto, à dominação) quando ele não dispõe [...] para pensar sua relação com ele, mais que de instrumentos de conhecimentos que ambos têm em comum e que, não sendo mais que a forma incorporada da relação de dominação, fazem esta relação ser vista como natural; ou, em outros termos, quando os esquemas que ele põe em ação para se ver e se avaliar, ou para ver e avaliar os dominantes (elevado/baixo, masculino/feminino, branco/negro, etc) resultam da incorporação de classificações, assim naturalizadas, de que seu ser social é produto<sup>96</sup>.

Joan Scott<sup>97</sup> aponta o gênero como um campo primário por meio do qual se articula o poder e a análise das relações de poder numa sociedade deve passar então pelas questões de gênero. Porém, não se deve pensar somente em homem e mulher, mas em gênero, sociedade e poder como elementos inter-relacionados. O gênero constrói e legitima relações sociais e institucionais, sendo, portanto, uma categoria útil para análise histórica. As posições elaboradas pelo pensamento

---

95 Ibidem.

96 BOURDIEU, Pierre. Op. cit., p. 47.

97 SCOTT, Joan. El género: una categoría útil para el análisis histórico. Disponível em: <[www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/scott.pdf](http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/scott.pdf)>. Acesso em 16 abr 2007.

político, religioso, educativo e científico – dominante ou não – manifestam interpretações e significado do masculino e feminino, impondo limites ao homem e à mulher. A presença de conceitos normativos a respeito afeta a forma como se vê a violência, sobretudo, a sexual.

Destarte, a violência sexual está vinculada às relações de gênero, aos diferentes significados produzidos historicamente, pois o gênero se torna uma forma de denotar as construções culturais, a criação social de idéias sobre os papéis apropriados para mulheres e homens.<sup>98</sup>

### *1.3.2. Dimensão histórico-estrutural*

A violência não é um fenômeno uniforme, monolítico. Ao contrário, há múltiplas formas e manifestações em níveis interpessoal, social, econômico e/ou político diluídas na sociedade. A violência sexual também é perpassada por estes mesmos níveis.

Desta forma, a violência sexual está vinculada à dimensão histórico-estrutural, pois, quando ocorre um abuso sexual, há, sim, um reconhecimento quanto à natureza violenta do crime cometido. Porém, o mesmo não ocorre quando se refere às profundas desigualdades sociais e econômicas que costumam ser aceitas, na maioria das vezes, podendo ser justificadas por uma visão fatalista, de destino. Segundo Otavio Cruz Neto e Marcelo Moreira<sup>99</sup>, a violência estrutural costuma ser considerada natural, geralmente não é contestada, e o senso comum não chega a compreendê-la como violência. Ao nosso ver, enquanto violência simbólica – manifestada de forma dissimulada e ideologizada – é mais difícil de ser combatida, pois seu reconhecimento é complexo.

Tendo em vista as diversas interpretações existentes em relação a este tipo de violência é necessário defini-la. Segundo Cecília Minayo ela é:

Aquela que oferece um marco à violência do comportamento e se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionais da família

---

98 Ibidem.

99 CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, Rasga Marcelo. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. In <[www.scielo.br/pdf/csc/v4n1/7129.pdf](http://www.scielo.br/pdf/csc/v4n1/7129.pdf)>. Acesso em 21 fev 2008.

como aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem a opressão dos grupos, classes, nações e indivíduos, aos quais são negadas conquistas da sociedade, tornando-as mais vulneráveis que outras ao sofrimento e a morte<sup>100</sup>.

Tal conceituação aponta uma interação entre diferentes sistemas sociais opressores, no caso a instituição família e elementos econômicos, culturais e políticos, tais como capitalismo, gênero e raça. Significa dizer que a violência perpassa distintas instâncias da sociedade e não se pode simplesmente dizer que o Estado é violento, ou que a família é violenta, atribuindo a uma única instituição esta responsabilidade e tratando a violência de forma homogênea, como se fosse algo simples de explicar ou de localizar. É esse simplismo que se deve rejeitar quando se discute o fenômeno, seja qual for sua manifestação. Ele é complexo e, portanto, não se pode reduzi-lo a relações do tipo causa/efeito. Como afirma Minayo, “trata-se de um complexo e dinâmico fenômeno biopsicossocial, mas seu espaço de criação e desenvolvimento é a vida em sociedade”.<sup>101</sup>

O conjunto de complexidades cria contextos de vulnerabilidades e suscetibilidades para determinados grupos sociais, entre os quais se tem crianças e adolescentes em situação de risco social que são mais vulneráveis a violência sexual. E, portanto, compreender a violência estrutural em que eles estão inseridos é relacioná-la à própria rede de exploração sexual, que manifesta a violência por meio de um conjunto de entidades organizadas para este fim. Há redes de exploração da sexualidade humana.

As redes organizadas de exploração não são reprimidas e ainda se utilizam da ingenuidade, da aceitação ou mesmo da participação deliberada de muitos familiares que comercializam os filhos. Essa rede se fortalece em função da existência de pedófilos, de pessoas que, no mundo todo, buscam o prazer na realização de sexo com crianças<sup>102</sup>.

O homem (cliente) busca satisfazer seu desejo sexual de consumo, de dominação por meio de mulher, criança e/ou adolescente, como se o outro não tivesse desejo. Usando de autoritarismo, ele transforma a criança ou quaisquer

---

100 MINAYO, Maria Cecília. A violência sexual sob a perspectiva da saúde pública. Cadernos de Saúde Pública: Rio de Janeiro, 10 (supl. 1): p. 07-18, 1994, p. 08.

101 Ibidem, p. 07.

102 SANTOS, Joselino Vieira. Da Senzala à Internet: a violência sexual contra criança e adolescentes. In LIBÓRIO, Renata; SOUZA, Sônia (Org.). A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004, p. 76.

destes em uma coisa, um não-ser, desrespeitando-a em sua dignidade. Essa perda de sentido quanto à dignidade do outro ocorre no espaço intersubjetivo e, simultaneamente, num determinado contexto social violento, em nível familiar ou social. Aí se manifesta novamente a violência estrutural, pois o indivíduo violento é produto de uma sociedade violenta. Segundo Renata Libório, a violência estrutural deve ser compreendida como “a violência inerente à própria forma de organização socioeconômica e política de uma determinada sociedade, em condições sociais e históricas definidas”.<sup>103</sup>

É o indivíduo (parte) na sociedade (todo) e a sociedade no indivíduo. Como afirma Edgar Morin, é uma explicação em movimento circular, no qual se vai da parte para o todo, do todo para as partes, para tentar compreender um fenômeno. Isso significa que o todo está no interior das partes. O homem está dentro da sociedade, contudo, desde que nasce o ser humano, a sociedade (o todo) já está nele, por meio da linguagem, das regras e proibições.<sup>104</sup> Essa idéia possibilita uma explicação mais ampla da violência, em nível individual e/ou societário, sem considerar os dois níveis necessariamente antagônicos. Eles podem se complementar, ambos se influenciando, se determinando.

Então, há um forte condicionamento estrutural, em que se destaca a ordem econômica, contribuindo para a sua materialização, mas, sempre vinculada às outras dimensões. Segundo Hélia Barbosa, diversos elementos, além da necessidade de sobrevivência, facilitam ou pressionam a exploração sexual de crianças e adolescentes: a cultura vazia e narcisista de nossos dias em que se tornou corriqueiro as pessoas se explorarem entre si; a banalização da violência, inclusive a violência sexual; a erotização precoce de crianças e adolescentes, incentivada pela mídia e apelos consumistas, e que tem levado muitos jovens a se prostituírem; e o incesto e o abuso sexual nos primeiros anos de vida, que eliminam a auto-estima da criança, fazendo-a perder seu valor como ser humano.

A maioria foi violentada sexualmente nos primeiros anos de vida. Oprimida por maus-tratos, abandono e miséria, descobre cada vez mais, que o próprio corpo pode ser instrumento de sobrevivência. [...] Frequentemente, a criança e o adolescente apenas tentam seguir os

---

103 LIBÓRIO, Renata. Exploração sexual comercial infanto-juvenil: categorias explicativas e políticas de enfrentamento. LIBÓRIO, Renata. & SOUZA Sônia. (org) A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. Goiânia: Casa do Psicólogo, 2004, p.19.

104 MORIN, Edgar. Ciência com consciência. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

padrões de comportamento violento ou autodestrutivo dos pais ou do núcleo familiar onde cresceram<sup>105</sup>.

### 1.3.3. Dimensão Ética

Segundo Eva Faleiros, todas as violações de direito da criança e do adolescente são transgressões éticas e sociais e, neste sentido, são crimes, ou seja, o uso delituoso, delinqüente, criminoso e inumano do poder.<sup>106</sup> A sociedade, de uma forma geral, repudia a violência sexual, principalmente contra mulheres e crianças, contudo, a alta incidência continua. Proclama-se a intolerância deste crime, mas ao mesmo tempo, se tolera, consente-se com sua existência. Há leis, planos e projetos de governo e organizações da sociedade civil, mas os avanços são ainda tímidos diante da gravidade e extensão do problema.

A luta contra crimes sexuais e redes criminosas nacionais e internacionais é coletiva. Não se enfrenta este problema de forma isolada, voluntária, pois há muitos interesses em jogo quando se trata do mercado sexual jovem. Há redes autoritárias de exploração sexual que necessitam ser desmontadas. Para tanto, é necessário considerar as formas de relações sociais, o modo de pensar e agir de indivíduos, grupos, organizações e da sociedade como um todo, pois direta ou indiretamente elas afetam a visão sobre violência sexual. Se prostituição infantil, por exemplo, não for vista como forma de exploração sexual, dificilmente haverá uma mobilização para enfrentamento deste problema, pois se torna algo aceitável, tolerável. Logo, a compreensão do fenômeno tem implicações no modo como as pessoas se posicionam diante dele.

Pode-se falar numa *ética capitalista/consumista* e em outra *ética dos direitos humanos e da solidariedade*. A primeira estimula o consumo, a venda de produto, a obtenção do lucro, em que de um lado há exploradores e de outro, explorados. Tal processo ocorre no mercado e na indústria do sexo. Esta ética pode ser chamada de

---

105 BARBOSA, Hélia. Abuso e Exploração Sexual de Crianças: Origens, Causas, Prevenção e Atendimento no Brasil in ABRANET, Inocência em Perigo: abuso sexual de crianças, pornografia infantil e pedofilia na Internet. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p. 26.

106 FALEIROS, Eva T. Silveira. Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no mercado do sexo. LIBÓRIO, Renata. & SOUZA, Sônia (Org.). A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004, p. 76.

antiética se consideramos os direitos humanos como valores universais que devem ser respeitados e garantidos.

Na sociedade do consumo os desejos são moldados e o aliciador sabe que, usando o discurso dos sonhos e dos desejos, ele irá atrair mais facilmente a pessoa, geralmente uma mulher, prometendo-lhe a felicidade.<sup>107</sup> Os valores são impostos, principalmente pelos meios de comunicação, prevalecendo uma das ideologias da sociedade do consumo: o corpo da mulher é objeto desejável e pode ser vendido e comprado. Do ponto de vista da sociedade capitalista, a exploração e a comercialização do sexo são atividades legítimas como em uma empresa qualquer. É um mercado de alta lucratividade, globalizado, florescente em muitos países do mundo e de grande importância nas economias nacionais.<sup>108</sup> Por um lado, a indústria do sexo passa a atuar em redes que “organizam o tráfico de mulheres (adultos, adolescentes e crianças) para o comércio sexual, estabelecem ‘rotas’, formam verdadeiros impérios que abastecem prostíbulos, boates, casas de show e a indústria pornográfica”.<sup>109</sup> Por outro, há um enfraquecimento do Estado social brasileiro com a globalização, a redução dos gastos públicos, o aumento do desemprego, a diminuição salarial e o empobrecimento da população. Tudo isso tem contribuído de forma considerável para o encaminhamento de crianças e adolescentes para a exploração sexual.

Conforme já mencionado, são as crianças oriundas de famílias privadas dos direitos básicos as mais vulneráveis a esta situação. Muitas abandonam o lar e vão para as ruas, ficando expostas aos exploradores sexuais. “[...] São as exploradas economicamente que acumulam, na maioria, a condição de exploradas sexualmente. São os filhos e as filhas dos excluídos e dominadas pela economia capitalista que vão buscar sustento na periferia prostituída pelo capitalismo”.<sup>110</sup> As crianças abandonadas, moradoras de rua e pequenos trabalhadores são os que se

---

107 NEUMANN, Marcelo Moreira. Faces ocultas da Violência Sexual: fragmentos críticos. In LIBÓRIO, Renata. & SOUZA, Sônia (Org.). A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

108 FALEIROS, Vicente. O fetiche da mercadoria na exploração sexual. In LIBÓRIO, Renata & SOUZA, Sônia (org). A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

109 FALEIROS, Eva T. Silveira. Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no mercado do sexo. LIBÓRIO, Renata. & SOUZ, Sônia. (org) A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

110 Op.cit., p. 63.

envolvem com a prostituição de rua. Contudo, nem toda criança pobre, miserável, é explorada sexualmente. Aí está a complexidade da violência sexual. Além do econômico e do político há outros condicionantes, tais como os valores culturais e morais da família.

Quanto aos valores éticos que envolvem a vítima e o explorador, há abusadores sexuais tanto na classe pobre como na média e rica. “A vitimização sexual no seio das famílias não incide mais nas camadas menos privilegiadas; ao contrário, os dados parecem indicar maior incidência relativa deste fenômeno nos estratos sociais médio e alto”.<sup>111</sup> Os valores de cada um afetam a aceitação ou recusa da violência sexual, e isso independe de classe social, etnia, gênero, religião ou idade.

Os valores éticos e morais estão na base do comportamento social em relação a prostituição e exploração sexual. São eles que em última instância que definem a participação ou não dos vários agentes no mercado sexual [...] muitas crianças e adolescentes em situação de risco não aceitam o trabalho sexual como opção de sobrevivência. Muitos clientes da prostituição não aceitam ou não desejam ter relações com crianças e adolescentes<sup>112</sup>.

A recusa à exploração sexual não é um ato isolado, mas a defesa da garantia do respeito à liberdade sexual que já foi incorporada por crianças, adolescentes e famílias que entenderam que isto fere os direitos humanos fundamentais, negando a soberania e a autonomia sobre o próprio corpo. É a *ética dos direitos humanos*, da solidariedade, e refere-se à garantia dos direitos da criança e do adolescente, que incluem o respeito a uma sexualidade saudável e digna, algo que preserva a criança e o adolescente contra qualquer forma de tratamento desumano, humilhante.

[...] a exploração sexual de crianças e adolescentes deve ser entendida pelo prisma dos direitos humanos e deve ser considerada como uma violação dos direitos fundamentais, pois as crianças e adolescentes envolvidos dificilmente têm condições de materializar/concretizar em suas vidas alguns direitos previstos em lei, tais como o direito a vida, saúde, educação, vida familiar e

---

111 SAFFIOTI, Heleieth. Exploração sexual de crianças. In AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane. Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder. São Paulo: Iglu, 2000, p. 87.

112 SANTOS, Benedito Rodrigues. Contribuição para um balanço das Campanhas de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no Brasil in . In LIBÓRIO, Renata. & SOUZA, Sônia. (org) A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004, p. 121.



profissionalização, que a impedem de ter um estilo de vida que promova um desenvolvimento biopsicossocial saudável.<sup>113</sup>

As legislações, as normativas nacionais e internacionais promulgadas no último século incorporam o avanço das conquistas sociais na área dos direitos humanos, protegendo integralmente a criança e o adolescente contra qualquer forma de abuso e exploração sexual. São as responsáveis por pautar o discurso ético contra toda violação de direitos, pois crianças e adolescentes são sujeitos de direitos.

#### 1.3.4. Dimensão Jurídica (legal)

Diversas leis e documentos internacionais na área dos direitos humanos, incluindo a proteção à criança e ao adolescente, foram produzidos no século XX. A Assembléia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1948, proclamou a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, assinada pelo Brasil na mesma data; em 20 de novembro de 1959, a *Declaração dos Direitos da Criança*; e, em 20 de novembro de 1989, adota a *Convenção sobre os Direitos da Criança*, assinada pelo Brasil em 26 de janeiro de 1990.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, em seu artigo 34, rejeita qualquer forma de violação e aponta o compromisso dos estados-partes de proteção à criança contra toda forma de abuso e exploração sexual.

Art. 34 – Os Estados-Partes se comprometem a proteger a criança contra todas as formas de exploração e abuso sexual. Nesse sentido, os Estados-Partes tomarão, em especial, todas as medidas de caráter nacional, bilateral e multilateral que sejam necessárias para impedir:

- a) o incentivo ou a coação para que uma criança se dedique a qualquer atividade sexual ilegal;
- b) a exploração da criança na prostituição ou outras práticas sexuais ilegais;
- c) a exploração da criança em espetáculos ou materiais pornográficos<sup>114</sup>.

---

113 LIBÓRIO, Renata. exploração sexual comercial infanto-juvenil: categorias explicativas e política de enfrentamento. In LIBÓRIO, Renata. & SOUZA, Sônia. (org) A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004, p. 42.

A Constituição Federal de 1988, o Código Penal (CP) de 1940 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 constituem-se a base da atual legislação brasileira referente à violência sexual contra crianças e adolescentes. Conforme foi dito antes, a CF/88 proclama, em seu artigo 227, o que se segue.

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

[...]

§ 4º - A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente<sup>115</sup>.

Segundo Vânia Cella Piazza<sup>116</sup>, o substantivo *dever* corresponde a uma obrigação incondicional, significando que trata de matéria de ordem pública, do mais alto interesse e indeclinável. Caminhando nesta direção, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente asseguram a proteção à criança e ao adolescente, com base na concepção de *proteção integral* presente na Declaração Universal dos Direitos da Criança e em artigos do Estatuto abaixo citados.

Art. 5º. Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Art. 130. Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum<sup>117</sup>.

A expressão *violência sexual* segundo o Código Penal Brasileiro (título VI) refere-se aos *crimes contra os costumes*. Define quatro crimes contra a liberdade sexual: *estupro* (art. 213), *atentado violento ao pudor* (art. 214), *posse sexual mediante fraude* (art. 215) e *atentado ao pudor mediante fraude* (art. 216). Em seguida, trata do crime de *sedução* (art. 217), já revogado conforme artigo 5º da Lei 11.106, de 28 de março de 2005, e de *corrupção de menores* (art. 218). Há cinco

---

114 NAÇÕES UNIDAS. Convenção dos Direitos da Criança. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_crianca1.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca1.php)>. Acesso em 05 mai 2007.

115 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

116 PIAZZA, Vânia Augusta Cella. A ação penal nos crimes sexuais praticados contra a criança e o adolescente. In VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil: crimes contra a humanidade. Florianópolis: OAB/SC, 2005.

117 BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

crimes de ‘Lenocínio e de Tráfico de Mulheres’ que são: *mediação para servir à lascívia de outrem* (art. 227), *favorecimento a prostituição* (art. 228), *casas de prostituição* (art. 229), *rufianismo* (art. 230) e *tráfico de mulheres* (art. 231). Este último teve sua redação alterada devido à reforma da lei supracitada, passando a ser crime o *tráfico internacional de pessoas*, e não mais o tráfico de mulheres somente.

Algumas mudanças importantes ocorreram no Código Penal (CP) de 1940, que, em consonância com a mentalidade da época, sinalizava valores preconceituosos, como, por exemplo, a *mulher honesta*, aquela que se conduz conforme os *bons costumes*, ou seja, criminalizava a prostituta. Foi retirada a palavra *honesto*<sup>118</sup>, todavia o crime continua restrito à mulher, e ainda permanece o entendimento de posse sexual em detrimento de *violação sexual*, e de *crime sexual contra os costumes* em detrimento de *crimes contra a liberdade e o desenvolvimento sexual*, conforme proposta do Projeto de Lei do Senado nº 254, de 2004, resultante da CPMI da Exploração Sexual. Segundo Nogueira Neto, os crimes sexuais “são verdadeiramente ‘crimes contra a pessoa’, pois a sexualidade humana não deve ser compreendida como uma questão de costumes sexuais [...]”.<sup>119</sup>

Quanto ao *estupro*, o art. 213 do CP assim o define: “Constranger mulher à conjunção carnal, mediante violência ou grave ameaça”. A relação anal forçada é tida como atentado violento ao pudor, independentemente de a vítima ser homem ou mulher. Logo, a vítima do estupro é sempre mulher e pressupõe-se uma relação sexual vaginal. Em 1990, a Lei dos Crimes Hediondos nº 8.072/1990 igualou as penas dos delitos de estupro e atentado violento ao pudor. A finalidade deste projeto de lei (nº 253/2004) é uma ampliação/mudança na concepção de estupro. Sugere a seguinte definição: “Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso”.<sup>120</sup> Nessa concepção, o estupro é contra o ser humano, não se restringindo à mulher, ou seja, a violência sexual não seria distinguida pelo sexo da

---

118 LEI Nº 11.106, de 28 de março de 2005.

119 NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Proteção a Sexualidade de crianças e adolescentes e enfrentamento das diversas formas de violência sexual. Marcos teóricos e estratégias referenciais. Aparente conflito entre categorias sociopolíticas e jurídicas: o abuso sexual e a exploração sexual enquanto crimes sexuais. In Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes. Colóquio sobre o sistema de notificação em violência sexual contra criança e adolescente: relatório final. Brasília: CNEVSCA, Abaré, 2004.

120 PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 253, DE 2004.

vítima e ainda contemplaria atos libidinosos, além da conjunção carnal, mas a proposta foi rejeitada e permanece o entendimento de que estupro só ocorre com mulheres.

Então, a violência sexual segundo o CP brasileiro se divide em dois tipos, a *conjunção carnal* e *outros atos libidinosos*, como pode ser visto no quadro a seguir, elaborado por Marcel Hazeu<sup>121</sup>.

<b>O Código Penal e a Conjunção Carnal</b>			
<b><i>Vítima foi forçada a ter conjunção carnal mediante:</i></b>	<b><i>Artigo do Código Penal (1940)</i></b>	<b><i>Sujeito passivo (a vítima)</i></b>	<b><i>Pena prevista: reclusão de</i></b>
Violência física ou grave ameaça	Art 213: Estupro	Qualquer mulher	6 a 10 anos
Fraude	Art 215: Posse sexual mediante fraude	Mulher honesta, a que se conduz dentro dos padrões aceitos pela sociedade onde vive	1 a 3 anos
Sedução	Art 217: Sedução	Mulher virgem, maior de 14 e menor de 18 anos.	2 a 4 anos
Corrupção	Art 218: Corrupção de menores	Mulher, maior de 14 e menor de 18 anos	1 a 4 anos
Rapto	Art 219: Rapto violento mediante fraude	Mulher honesta	1 a 4 anos
	Art 220: Rapto consensual		1 a 3 anos

Quadro 5

<b>O Código Penal e os Outros Atos Libidinosos</b>			
<b><i>Vítima foi forçada a atos libidinosos, diversos da conjunção carnal mediante:</i></b>	<b><i>Artigo do Código Penal (1940)</i></b>	<b><i>Sujeito passivo</i></b>	<b><i>Pena prevista: reclusão de</i></b>
Violência física ou grave ameaça	Art 214: Atentado violento ao pudor	Qualquer pessoa	6 a 10 anos
Fraude	Art 216: Atentado ao pudor mediante fraude	Mulher honesta (menor de 18 anos e maior de 14 anos)	1 a 3 anos (2 a 4 anos)
Corrupção	Art 218: Corrupção de menores	Qualquer pessoa, maior de 14 e menor de 18 anos	1 a 4 anos
Rapto	Art 219: Rapto violento ou mediante fraude.	Mulher honesta	2 a 4 anos
	Art 220: Rapto consensual		1 a 3 anos

Quadro 6

121 HAZEU, Marcel. Direitos sexuais da criança e do adolescente leitura social e jurídica: "exploração sexual" e "violência sexual". Belém: Salesiana, 1997, p. 19.

O *atentado violento ao pudor* atinge meninos e meninas, adolescentes do sexo masculino e do feminino, homens e mulheres adultas. A definição corrente no CP Brasileiro (art. 214) é: “Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a praticar ou permitir que com ele se pratique ato libidinoso diverso da conjunção carnal”<sup>122</sup>. Destaca-se nessa definição a prática de atos libidinosos, mas não se enquadra aqui abuso/violência sexual do tipo voyeurismo, exibicionismo ou linguagem sexualizada. No caso, é necessário o toque físico, como afirma Cristina Ferrazza e Josiane Veronese:

No tipo penal do atentado violento ao pudor não bastam insinuações, palavras, mas exige-se o contato corporal. Não é necessário o contato com órgãos sexuais, pode ser com partes do corpo da vítima. Não caracteriza o delito a contemplação lasciva ou a amostra de partes do corpo, pois nesse crime há a necessidade do contato corporal.<sup>123</sup>

Em 17 de junho de 1999, a Conferência Geral da OIT promulgou a Convenção 182, sobre uma ação imediata para Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil, ratificada pelo Brasil em 02 de fevereiro de 2002, que, em seu art. 3º, alínea “b”, faz referência a “utilização, recrutamento ou oferta de crianças para a prostituição, a produção de pornografia ou atuações pornográficas”.<sup>124</sup>

Segundo o CP (art. 234), pornografia é crime. É: “fazer, importar, adquirir ou ter sob sua guarda, para fim de comércio ou distribuição ou de exposição pública, escrito, desenho, pintura, estampa ou qualquer objeto obsceno”<sup>125</sup>. A CF/88, no parágrafo 4º do art. 227, afirma: “A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente”. O ECA refere-se à pornografia em seus artigos 240 (“produzir ou dirigir representação teatral, televisiva ou película cinematográfica, utilizando-se de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica”) e 241 (“fotografar ou publicar cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente”). São crimes passíveis de reclusão de 1 a 4 anos.

---

122 CÓDIGO PENAL BRASILEIRO. DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940.

123 VERONESE, Josiane Rose Petry; FERRAZA, Cristina Barcaro. Violência e exploração sexual infanto-juvenil na legislação brasileira. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Violência e exploração sexual infanto-juvenil**: crimes contra a humanidade. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2005, p. 40.

124 BRASIL. OIT. Convenção sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação. DECRETO 3.597, DE 12 DE SETEMBRO DE 2000.

125 Código Penal Brasileiro. DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940.

Todo este ordenamento jurídico acerca de questões voltadas para a infância é também a expressão das formas de pensamento, entendimento e ação de grupos organizados em relação ao atendimento e à defesa dos direitos da criança e do adolescente. Assim, constitui um instrumento poderoso para a garantia da cidadania infantil. Contudo, a prostituição em si não figura entre os crimes e, logo, ela é legal, desde que não envolva crianças e adolescentes. O crime é, segundo o art. 228 do CP, “induzir ou atrair alguém à prostituição, facilitá-la ou impedir que alguém a abandone”<sup>126</sup>, sob pena de 2 a 5 anos de reclusão. É crime, portanto, promover a prostituição de outras pessoas ou obter vantagens da mesma, o chamado *lenocínio*. Segundo Josiane Veronese e Cristina Ferraza, há dois tipos de lenocínio.

Quando a pessoa tem a iniciativa da prostituição será o lenocínio principal, como no caso de favorecimento da prostituição e o da mediação para servir à lascívia de outrem. O lenocínio acessório caracteriza-se quando já existe a prostituição da vítima e o agente facilita a sua continuação<sup>127</sup>.

Embora prostituição em si não seja crime, procura-se impedi-la, ou tornar mais difícil sua prática. Assim, há um aumento da reclusão quando a vítima é maior de 14 e menor de 18 anos, conforme o parágrafo 1º do art. 228 do CP, que prevê reclusão de 3 a 8 anos. No caso de crime contra criança ou adolescente com menos de 14 anos, a legislação considera violência presumida, pois seu consentimento é nulo, é irrelevante, uma vez que a criança não tem conhecimento do ato sexual e de suas conseqüências.

As alterações e supressões ocorridas no CP representam um avanço na defesa da cidadania das vítimas de violência sexual; contudo, o desafio maior é a implementação dos direitos já conquistados nas legislações. O Estado de Direito – entendido em oposição ao Estado de Polícia, ditatorial – necessita ser consolidado, a fim de garantir qualidade de vida para toda sua população e de diminuir as profundas desigualdades sociais. Como afirma Benedito Rodrigues dos Santos, a omissão do Estado ou a insuficiência de políticas públicas, o descumprimento ou

---

126 Op.cit.

127 VERONESE, Josiane Rose Petry & FERRAZA, Cristina Barcaro. Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil na Legislação Brasileira in VERONESE, Josiane Rose Petry (org) Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil: crimes contra a humanidade. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2005, p. 51.

malcumprimento do papel do Estado podem contribuir para adolescentes se engajarem no mercado do sexo.<sup>128</sup>

### *1.3.5. Dimensão Política*

A dimensão política da violência sexual contra crianças e adolescentes está vinculada às demais dimensões: cultural, ética, legal, estrutural, jurídica. Contudo, refere-se particularmente à construção do Estado Democrático de Direito, à luta para expansão e ampliação da cidadania à população dela excluída. Para tanto, é mister diálogo, parceria e participação entre governo e sociedade civil organizada comprometidos com o processo de formulação e implementação de políticas públicas transversais que contemplem este público.

O enfrentamento do problema da violência sexual infanto-juvenil requer o engajamento de todos, de forma a consolidar a real participação da família e da sociedade em um movimento social e político em defesa da cidadania infantil, principalmente das crianças e dos adolescentes que se encontram em situação de violência sexual, pois é um dever de todos proteger a infância. Não se deve esperar tão-somente que o governo seja responsável por implementar políticas que assegurem esta proteção integral. A ênfase na dimensão política das ações dos atores sociais é para ressaltar a importância da participação da população, de segmentos da sociedade civil comprometidos na defesa deste público infantil, porque, se não houver envolvimento ou pressão para que o Estado responda às demandas da população, dificilmente ele o fará de forma espontânea.

A participação cidadã demanda políticas sociais do governo, assume sua posição na correlação de forças pela defesa da infância, pois reconhece que o Estado não está a serviço da infância pobre e excluída dos direitos básicos; ele atua na ambigüidade, na contradição, e, quando se exige dele ações mais conseqüentes, haverá mais chances de atendimento das demandas; ao mesmo tempo, uma participação qualificada e comprometida com a cidadania infantil também reconhece

---

128 SANTOS, Benedito Rodrigues. Contribuição para um balanço das Campanhas de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no Brasil In LIBÓRIO, Renata. & SOUZA, Sônia. (org) A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

a existência de segmentos da própria família e da sociedade, que não são aliados nessa causa.

Alguns atores ou grupos sociais são omissos e possivelmente não se envolvem por desconhecimento ou falta de compromisso em relação à questão. Outros são os próprios violadores dos direitos sexuais da infância. De qualquer forma, a responsabilidade é coletiva, e não vale a desculpa de que o Estado não faz nada, não cumpre seu papel no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, embora não se esteja dizendo, com isso, que o Estado não tenha a primazia na elaboração de políticas públicas para proteção da infância.

Dito de outra maneira, a dimensão política e ideológica do enfrentamento permeia as relações da sociedade e do Estado, ora como aliados, ora como adversários. Sem a participação da população, do cidadão nas denúncias em relação ao abuso e à exploração sexual não se avança no combate ao problema, mas longe está de significar apenas uma ação negativa; o que se requer é uma cidadania participativa na construção de uma democracia social que atinja inclusive crianças e adolescentes em situação de violência sexual.

Segundo Elenaldo Teixeira, a “participação cidadã” contempla dois elementos contraditórios: o primeiro é o *fazer ou tomar parte* no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando no espaço da pluralidade, da diversidade; e o segundo elemento é a *cidadania* no sentido de enfatizar as dimensões da universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidade e deveres<sup>129</sup>. Nesse sentido, a participação cidadã em relação à infância em situação de violência sexual é um processo ambíguo, hoje em construção. Por um lado, há alguns grupos demandando espaços e direitos de debater e implementar ações para este segmento infantil, reivindicando participação nas deliberações da política para a infância; por outro, é necessário articular estas demandas às reivindicações coletivas de outros movimentos cujas lutam são também em prol da defesa dos direitos humanos à população, seja ela infantil, negra, pobre, branca ou feminina.

---

129 TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: EdUFBA, 2002.



O enfrentamento exige ações coletivas entre governo e sociedade, pois sem uma construção coletiva torna-se difícil enfrentar as redes de exploração sexual de crianças e adolescentes. Este ponto será discutido mais amplamente no capítulo seguinte, ao abordarmos a política pública de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil no Brasil.

## II - POLÍTICA PÚBLICA E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO BRASIL

Tendo refletido sobre a natureza multifacetada da violência sexual infanto-juvenil, desenvolve-se, nesse momento, uma reflexão sobre política pública e violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil. Este capítulo situa o debate em torno dos conceitos de política pública que constituem a base teórica do trabalho, sem a preocupação de optar por apenas um deles. Além disso, é feita uma análise da inserção da violência sexual infanto-juvenil na agenda política brasileira, assim como do processo de formulação e de gestão da política pública nessa área.

Costuma-se relacionar política a participação política, voto, eleição, governos e partidos, enfim, ao chamado *tempo da política*. Outra maneira é vinculá-la a uma conotação mais prática, a um projeto ou programa do governo. Essa perspectiva ratifica o caráter polissêmico do termo, que, conforme Muller & Surel, abrange ao mesmo tempo a esfera política (*policy*), a atividade política (*politics*) e a ação política (*policies*)<sup>127</sup>. A primeira distingue o mundo da política e o da sociedade civil, ainda que seus contornos não sejam nítidos e variem segundo lugares e épocas; a segunda denomina a atividade política em geral e a última designa o processo de elaboração e de execução de programas de ação pública, sendo este sentido o que nos interessa particularmente.

Política pública deve atender aos interesses coletivos, públicos e não de uma minoria. Contudo, considerando seus múltiplos sentidos, é correto afirmar que política é contraditória, ao mesmo tempo permeada de ações justas e injustas, boas e más, de interesses divergentes. Está vinculada à dominação, à influência que o homem ou grupos exercem sobre os outros seres humanos. Segundo Marco Aurélio Nogueira, política está associada a elementos como poder, autoridade, ambições, força e persuasão, leis e armas, afeto e repressão. E, por ser permeada de ideologias, a política ajuda a compreender e a tolerar as diferenças e as contradições, oferecendo mais chances de domesticar a autoridade, a arrogância e o poder e dando possibilidade de admitir e reconhecer conflitos.

---

127 MULLER, Pierre; SUREL, Yves. L'analyse des politiques publiques. Paris: Montchrestien, 1988.

A política é um espaço onde indivíduos e grupos postulam a condição de determinar a conduta, as orientações e as opções dos demais. Costuma ser praticada com base num arsenal enorme de recursos: por meio da força, da coação, da ameaça, da sedução e do ocultamento, com o uso intensivo da sagacidade, da inteligência, da sensibilidade, do jogo com paixões e emoções. É um campo de luta, uma câmara que amplifica e viabiliza a disputa pelo controle dos mecanismos de comando e opressão [...].<sup>128</sup>

Há um direcionamento, um sentido explícito ou não, na política, que é realizada por todos, desde o cidadão comum, em seu cotidiano, até os chamados atores políticos, nos espaços ou campos políticos, como o parlamento. Dessa forma, política e poder estão intrinsecamente ligados, não havendo política sem poder e nem poder sem política. Se todos fazem política, logo todos têm poder. Portanto, não está centrada unicamente no chamado campo político, e o Estado não é seu aparelho exclusivo. Segundo Michel Foucault, o poder se expande por toda a sociedade, penetra a realidade mais concreta de cada indivíduo, sua vida cotidiana. “O que faz com que o poder se mantenha e seja aceito [...] é que, de fato, ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais que uma instância negativa que tem por função reprimir”<sup>129</sup>. Conforme Pedro Demo, Foucault forjou uma perspectiva relevante para a visão dialética do poder.

Divisou, ainda que em outra linguagem, a tessitura lábil, periclitante, feita de dinâmicas contrárias, do poder, de tal sorte que foi possível superar a idéia clássica do poder como soberania simplesmente; sem perder de vista essa vertente (de cima pra baixo), agregou a outra face da mesma moeda, indicando que poder é fenômeno que aparenta ser forte porque sempre é também fraco – quem está no poder teme ser apeado, contestado, ou mesmo eliminado [...].<sup>130</sup>

Essa noção é fundamental porque considera que a política e, conseqüentemente, o poder não se reduzem ao Estado, ao governo, estando presentes em todo o tecido social e ultrapassando as esferas das instituições formalmente políticas, de atividade política. Não há um lugar exclusivo de poder, isto é, não se pode localizá-lo somente na lei, no Estado, no governo, como se estes o aprisionassem; há uma incerteza; o lugar do poder é vazio, indeterminado. No entanto, ao mesmo tempo, deve-se considerar o poder estruturado no Estado e suas

---

128 NOGUEIRA, Marco Aurélio. Em defesa da política. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1998, p. 26.

129 FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 08.

130 DEMO, Pedro. Politicidade: razão humana, Campinas: Papirus, 2002, p. 63.

instituições. Partindo desse pressuposto, serão abordadas algumas definições de política pública.

## 2.1. Conceitos de Política Pública

O conceito de política pública é polissêmico e, portanto, variados são os pontos de vista e as interpretações. Contudo, é necessário delimitar fronteiras, explicitar opções para análise da política pública que agora é objeto de estudo. Embora todo conceito ou modelo teórico seja restritivo quando se considera a dinâmica e a complexidade da realidade, não se pode prescindir dessa ferramenta metodológica que contempla abordagens mais amplas, ou não, do real. Assim sendo, desenvolve-se a seguir uma discussão a respeito de algumas definições sobre política pública.

A reflexão desenvolvida por Pierre Muller e Yves Surel aponta política pública como um *construto social* e um *construto de pesquisa*<sup>131</sup>. O primeiro sinaliza-nos a dinâmica da realidade, a impossibilidade de delimitação precisa, uma vez que é construída por distintos atores sociais, considerando as correlações de forças, os interesses em jogo, a dinâmica do real e sua conjuntura. Portanto, seus contornos, surgimento e término não são de fácil delimitação, seja do ponto de vista teórico, seja do prático.

[...] a operação que consiste em delimitar as “fronteiras” de uma política pública é sempre um pouco aleatória, os contornos de uma política não devem ser considerados como um “dado”. Ao contrário, eles são sempre suscetíveis de serem postos em questão, por meio de um processo constante de redefinição da estrutura e, portanto, dos limites dos campos políticos.<sup>132</sup>

Dessa forma, o pesquisador que deseja apreendê-la a partir do seu próprio olhar e de sua interpretação é também produto dessa reconstrução do objeto de estudo, socialmente condicionado. O analista que for estudá-la, de uma forma ou de outra, irá redefini-la, escolher os elementos de seu interesse, a própria delimitação (recorte) do objeto *campo da política pública*. “A consistência do objeto político

---

131 MULLER, Pierre; SUREL, Yves. L'analyse des politiques publiques. Paris: Ed. Montchrestien, 1998.

132 Ibidem, p. 15.

público não é dada pela prática decisional ou governamental. Ela é construída pela análise”.<sup>133</sup>

Há várias abordagens quando se discute política pública, sendo possível enfocar modelos de processos das políticas (fases) ou outros elementos, tais como atores e arena política. Para esta reflexão, procura-se articular as fases da política pública – reconhecimento de problemas, formação de agenda, formulação, implementação – às dimensões política, econômica e social que as permeiam. Essa opção deve-se ao reconhecimento apontado por Klaus Frey de que as várias fases da política pública, a abordagem seqüencial, podem ser investigadas em relação às constelações de poder, às redes políticas e sociais<sup>134</sup>. Portanto, compreende-se as políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade.

Quem define política pública tem presente, de forma crítica ou não, a concepção política que a sustenta, pois não há neutralidade ideológica e nem definições apenas técnicas. Ressalta-se, nesse trabalho, esta dimensão política ou simbólica, tendo em vista a multiplicidade de conceitos e sentidos que disputam espaço no campo das políticas públicas. Nesse jogo de interesse e de embates pelas interpretações, há contradições e complementaridades.

Segundo Giandomenico Majone, a política pública é feita de palavras, em forma escrita ou oral, sendo a argumentação essencial em todas as etapas do processo de formulação de políticas.<sup>135</sup> Na política, as tomadas de decisões devem ser sempre justificadas, funcionando como exercícios de capacidade para mostrar o que deve ser feito e para persuadir as pessoas a fazerem o que os formuladores sabem que deve ser feito: “[...] em um sistema de governo que se guia pela deliberação pública, a análise – ainda que seja profissional – tem menos a ver com as técnicas formais de solução de problemas do que com o processo de argumentação”.<sup>136</sup>

---

133 MULLER, Pierre & SUREL, Yves. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Ed. Montchrestien, 1998, p. 134-5.

134 FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. In *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, Jun 2000. Disponível em <<http://www.usp.br/procam/docsnovos/artigosparaaulas/textoklausfrey.pdf>>. Acesso em 06 abr 2008.

135 MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 35.

136 *Ibidem*, p. 41.

Portanto, o discurso, a palavra e a retórica da política são fatores importantes a serem considerados, porque há sempre uma disputa mediante a argumentação, um processo de persuasão entre diversos atores sobre o melhor ponto de vista, o mais apropriado, o mais verdadeiro, mesmo porque “[...] algumas idéias são mais verdadeiras que outras. Por alguns pontos de vista, por se colocarem numa perspectiva mais totalizante, serem mais perspicazes [...] conseguem chegar mais perto do que se costuma chamar de ‘essência das coisas’”.<sup>137</sup>

Nesse contexto, não há argumentos meramente técnicos ou formais, dado que, embora se possa explicar tecnicamente uma política, o que prevalece é a capacidade de convencimento (técnico/político) para a tomada de decisões. Na disputa, os participantes defendem seus interesses e opiniões e constroem juízos de valor para decidir o que é importante na política pública, ou seja, há um poder que permeia esse modo de fazer política usando a argumentação, as palavras – é a arte da persuasão. Esta luta no processo de decisão política constitui-se em uma luta simbólica para imposição de uma definição mais próxima de seus interesses.

De acordo com Bourdieu, a produção simbólica é sustentada por condições materiais e não é mero instrumento de comunicação e/ou conhecimento, ou seja, inexistem puras relações de sentido que não estejam referidas e determinadas por um sistema de dominação, pois o simbólico tem uma eficácia na realidade que reside na possibilidade de ordenar o mundo natural e social por meio de discursos, mensagens e representações. Assim, é necessário reconhecer o poder simbólico como um poder de construção da realidade, uma forma transfigurada e legitimada de outras formas de poder expressa na relação entre os que o exercem e os que o obedecem, dependendo da conjuntura.

O poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo [...], se define numa relação determinada – e por meio desta – entre os que exercem o poder e os que lhe estão sujeitos, isto é, na própria estrutura do campo em que se produz e se reproduz a crença.<sup>138</sup>

Portanto, quando se discute política pública de enfrentamento da violência sexual contra a infância se está disputando a melhor forma de dizer em que consiste essa política, visando à construção de consenso sobre o sentido, a identidade do

---

<sup>137</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>138</sup> BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988, p. 14.

problema. Segundo essa perspectiva, há uma objetividade presente, o reconhecimento do fenômeno. Todavia, quando um autor o define, por meio da linguagem e da ideologia, como sistema simbólico, ele está exercitando sua capacidade de impor significados ao conceito.

O conhecimento científico impõe uma classificação para conhecimento do seu objeto, que Pierre Bourdieu denomina “lutas pelo monopólio de fazer ver e fazer crer, de dar a conhecer e fazer reconhecer, de impor a definição legítima das divisões do mundo social, e, por este meio, de fazer e desfazer grupos”<sup>139</sup>. O problema é definido socialmente, por diversos atores da sociedade civil ou do governo que, direta ou indiretamente, estão envolvidos com a questão, mas uma interpretação que se torne hegemônica passa pela disputa política em que os atores lutam pelo poder de impor uma definição, considerando o conhecimento, a experiência, a força política, o contexto em que estão inseridos. Os que nesse campo detiverem mais força política, isto é, competência política e técnica, terão mais chances de definição de um problema, e, assim, funcionários do governo e integrantes da sociedade civil lutam por este domínio e pela ampliação de seu espaço.

Desse modo, inserem-se no campo em que “o que está em jogo é poder de impor uma visão do mundo social através dos princípios de di-visão”.<sup>140</sup>, o que significa, segundo Bourdieu, dividir a visão, fragmentando-a, pondo outra em seu lugar que venha superá-la. Relacionando ao nosso objeto de estudo, aponta-se uma heterogeneidade de interpretações, tendo em vista que, quando se trata de política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, há entre os diversos atores que atuam nesse campo uma concorrência não apenas em sua definição, mas, sobretudo, no direcionamento e no monopólio pretendidos quanto à forma de realizar essa política.

Assim sendo, parte-se do entendimento de que o problema, objeto de intervenção pública, insere-se num conjunto de relações sociais, num campo de poder em que os atores estão envolvidos num jogo político, disputando o poder de falar, de definir a prioridade dos problemas e de apontar as respostas técnicas e políticas. Partindo dessa premissa, desenvolver-se-á a seguir uma discussão sobre

---

139 Ibidem, p. 113.

140 Ibidem, p. 28-29.

a forma de organização (gestão) de políticas públicas nessa área, no âmbito de um Estado Democrático de Direito.

## **2.2. Gestão de Política Pública em um Estado Democrático de Direito**

O arranjo institucional oriundo da Constituição Federal de 1988 aponta uma nova forma de fazer políticas públicas quando estabelece os princípios legais da descentralização político-administrativa e a participação da população no processo de formulação dessas políticas. Essa concepção de gestão pública amplia a participação por meio de organizações representativas, como os conselhos de direitos criados nas esferas federal, estadual e municipal. Sendo assim, a mudança de gestão na política de atendimento a crianças e adolescentes no país contribuiu para que o tema da violência sexual infanto-juvenil entrasse em pauta nos conselhos, integrando a agenda do governo e a da sociedade civil organizada.

As diretrizes de descentralização político-administrativa e de participação da população presentes no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, art. 88), na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, art. 5º e 6º) e na CF/88 (art. 240), que sustentam a nova concepção de gestão pública, nos instigam a desenvolver uma reflexão sobre os paradoxos da política pública de enfrentamento da violência sexual de crianças e adolescentes. De que forma foi pensado o “modelo” de gestão dessa política e como este está sendo implementado nas esferas estadual e municipal? Quando se fala em criança e adolescente, há, de um lado, o discurso da participação, da proteção integral, da prioridade absoluta dos direitos e, de outro – o *estado real* –, a falta de cidadania a crianças e familiares, as profundas desigualdades sociais, regionais, étnicas. Destarte, num campo contraditório entre discursos e discursos, práticas e práticas, o pesquisador é levado a compreender as relações entre a concepção de gestão (formulação) da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil e a gestão em si (implementação).

Implementação e política pública, embora não sejam sinônimos, estão estreitamente ligadas. A política pública, quando formulada, definida e traçada, necessita ser implementada. Portanto, falar do processo de implementação é fazer referência à formulação, aos objetivos, às metas propostas na política.



Muitas vezes, as ações concretas sinalizam sentidos diferentes do proposto, mas é necessário reconhecer essas contradições, pois o processo de implementação jamais será um desenho fiel das pretensões desejadas. Nesse sentido, a política envolve, além da declaração de objetivos, a sua realização, a sua viabilização, processo acerca do qual se pretende refletir.

As vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas.<sup>141</sup>

Os objetivos presentes na política pública nem sempre são alcançados e isso faz dos obstáculos e dos problemas da implementação uma questão central. Talvez seja necessário perguntar inicialmente se uma política pública pode ter seus objetivos plenamente realizados, e em que contexto? Essa questão nos remete a outra, qual seja, a dimensão da política pública, os objetivos e metas a que se propõe, o que, por sua vez, envolve o próprio entendimento da política pública.

Por ser permeada de relações de poder, de interesses conflituosos, divergentes – nem sempre contraditórios –, dificilmente a política pública terá seus objetivos plenamente alcançados, mesmo numa democracia consolidada, como a brasileira, o que acontece devido às dificuldades (disputas) técnicas e políticas encontradas no processo de implementação. Portanto, dizer que não serão plenamente concretizados é dizer, ao mesmo tempo, que serão implementados, pois uma política cujos objetivos não saiam do plano não pode ser considerada como tal.

Implementação, conforme Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky<sup>142</sup>, constitui um processo de interação entre a fixação de metas e as ações articuladas para alcançá-las, traduzindo-se como a capacidade de formar elos que conectem ações com objetivos, a fim de obter os resultados desejáveis. Essa é uma forma de simplificar o processo de implementação, mas, devido à dinâmica da realidade, à mudança de circunstâncias e de condições reais, as metas também se alteram. Portanto, os implementadores devem ter consciência do campo de poder, onde se luta para ampliar espaços e garantir a efetivação da política. Assim, toda meta a ser

---

141 SILVA, Pedro Luiz Barros (coord.). Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários. Relatório Final. Campinas: [s.ed.] 1999, p. 02.

142 PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

alcançada é sempre produto de conquista, jamais de uma concessão de autoridades. Nesse sentido, abordar os objetivos de uma política pública é associá-los também à luta de segmentos da sociedade, de movimentos sociais organizados e comprometidos com a conquista da cidadania, dado que uma política pública, particularmente a social, visa atender às necessidades da população cuja qualidade de vida está comprometida. Dessa forma, é necessário reconhecer as contradições da sociedade, das legislações e das ações governamentais, e suas relações com o processo também contraditório de implementação da política.

Considerando esta perspectiva, implementação e formulação fazem parte do mesmo processo contraditório e não se pode separá-las. Os problemas de implementação podem afetar as ações dos formuladores, permitindo que revejam e reformulem seus pontos de vista, porque, “como a implementação implica tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas. A prática de análise de programas de governo revela que apenas em raríssimos casos os formuladores de política decidem *ex nihilo*”<sup>143</sup>. O que deve ser ressaltado é a não-linearidade do processo, o que significa dizer que, se houver falhas – derrotas técnicas e políticas – possíveis no processo de implementação, estas não geram automaticamente uma correção na rota da formulação.

O ciclo da política pública é um processo político complexo, permeado de embates, no qual inexitem formulações que atendam apenas ao que se denomina de racionalidade e opções técnicas na elaboração de objetivos e metas. O que prevalece é ambigüidade, dissenso e contradição, ou seja, razões políticas e ideológicas.

Além de estarem associados às contradições da sociedade e do Estado em que estão inseridas as políticas, os obstáculos da implementação podem se relacionar à capacidade institucional dos agentes implementadores, a problemas de natureza política e de resistência e a boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política<sup>144</sup>. Quanto à capacidade institucional, é necessário que os implementadores sejam qualificados para a realização do trabalho, e isso requer competência técnica e política do conjunto de atores da

---

143 SILVA, Pedro Luiz Barros (coord.). Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários. Relatório Final. Campinas: [s.ed.] 1999, p. 06.

144 Ibidem.

instituição para a concretização de programas do governo que envolvam a política pública. Os problemas de natureza política podem estar relacionados à prevalência de interesses políticos dos detentores do poder, pessoas em cargos investidas de poder e legitimidade para tomar de decisões, ou casos em que predominam influências políticas. Verifica-se, assim, que política se implementa por meio de alianças, e, quando alguns grupos se sentem prejudicados, o embate ideológico se intensifica e a resistência é uma evidência dessa batalha ideológica.

Além disso, são necessários interesse e comprometimento com os meios e os fins de uma política. Pressman e Wildavsky destacam razões pelas quais os participantes, mesmo podendo estar de acordo com os fins de uma proposta, podem se opor aos meios para realizá-la, tais como incompatibilidade direta com outros compromissos; preferência por outros programas, compromisso simultâneo com outros projetos, subordinação a outras entidades que não vêem a urgência do projeto, diferença de opinião sobre a chefia e as funções próprias da organização, diferenças legais e de procedimento<sup>145</sup>, razões essas que apontam, de forma concreta, problemas que se tornam obstáculos para o processo de implementação de uma política.

Quando determinados atores assumem simultaneamente vários projetos, isso pode sinalizar falta de prioridade aos mesmos, embora estes exijam tempo e atenção diferenciada. Disponibilidade, compromisso e dedicação no processo de implementação é algo fundamental, principalmente no que diz respeito aos atores responsáveis pela condução, e nem isso é o suficiente para uma boa implementação. Contudo, os atores do governo e da sociedade civil necessitam do apoio de suas instituições, de autonomia e legitimidade, inclusive para representá-las.

Considerando que as relações entre os diferentes segmentos, tanto no âmbito do Estado como no da sociedade civil, são heterogêneas e contraditórias, será discutida a seguir uma perspectiva em relação a essas categorias.

---

145 PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. Op. cit.

### 2.2.1. Relação Estado-Sociedade

As conceituações de Estado e sociedade são importantes para nossa análise, pois é nesta relação que se insere a política pública e só é possível compreendê-la à luz desta discussão, não apenas sob concepções teóricas, mas com reflexões que apontem as contradições, os conflitos vivenciados por atores governamentais e não-governamentais no cotidiano das instituições. Estado muitas vezes é compreendido como sinônimo de poder público, ou seja, quando se atribui a responsabilidade ao poder público, geralmente se está referindo à esfera pública estatal. “O Estado é o ‘poder público’. Ele deve ter o atributo de ser público à sua tarefa de promover o bem público, o bem comum a todos os cidadãos”<sup>146</sup>. Portanto, nessa concepção, destaca-se o interesse comum, o que é bom para todos os cidadãos, e não apenas para uma minoria.

Nessa perspectiva, público pode ser usado em oposição ao privado, à esfera *oikos* (casa), particular a cada indivíduo. Interessa ressaltar, aqui, a expressão *res publica*, isto é, coisa de todos, e que, portanto, pode envolver tanto o Estado quanto a sociedade. Como afirma Cunill Grau, “[...] a esfera pública, embora tradicionalmente circunscrita aos limites do Estado, lança suas raízes na própria sociedade, não está se isentando, porém, de múltiplas contradições em seu desenvolvimento histórico”<sup>147</sup>. Dessa forma, política *pública* faz remeter ao bem-estar do povo.

Quando se fala de política pública, está se falando de uma política cuja principal marca definida é o fato de ser *público*, isto é, de todos, e não porque seja estatal (do Estado) ou coletiva (de grupos particulares da sociedade). O seu caráter não é dado pela vinculação com o Estado e nem pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção, mas porque envolve um conjunto de decisões e ações que envolvem ao mesmo tempo o Estado e a sociedade [...].<sup>148</sup> [grifo da autora]

No processo de construção da política pública, a sociedade também participa, conquistando espaço, poder de decisão e representação dentro do Estado,

---

146 HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural na esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 14.

147 CUNILL GRAU, Nuria. Repensando o público através da sociedade. Novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998, p. 16.

148 PEREIRA, Potyara. A política social no contexto da Política Pública, da Cidadania e da relação entre Estado e Sociedade. In Curso de Especialização a Distância: Política Social e Desenvolvimento Urbano. Brasília: mimeo, 2006, p. 05.

tornando-se também responsável pela condução desse processo político, não isento de ambigüidades e contradições. Hoje, a população tem participação na elaboração de políticas públicas formalmente garantida por meio de seus representantes nos Conselhos de Direitos. No entanto, essa participação manifesta-se de forma heterogênea, conflituosa, nem sempre comprometida com os interesses de segmentos que representa. As alianças não se constroem apenas entre atores da sociedade civil ou do governo; outros arranjos são construídos no embate e no confronto de interesses em jogo. Nesse rearranjo, os segmentos da sociedade organizados e comprometidos com a defesa e a garantia da cidadania têm importante papel na condução da política pública, pois passam a participar do seu processo de formulação, tornando-se, assim, parte do Estado.

Participação tem múltiplos sentidos e formas, podendo ser institucionalizada ou não, e contribuir para legitimar e justificar a dominação mediante estratégias de manipulação ou para alterar determinada situação. No entanto, interessa destacar o sentido mais amplo da participação, como afirma Elenaldo Teixeira. Independentemente das formas de participação que se pode revestir, a participação significa *fazer parte, ser parte* de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. “Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo, e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder”.<sup>149</sup>

A participação da população em conselhos de direitos está associada à proposta de aumento da participação direta da sociedade na gestão das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas, o que sinaliza um esforço nas novas formas de interação entre governo e sociedade, visando a uma gestão democrática. Nesse sentido, é possível pensar a relação entre Estado e sociedade como esferas distintas, mas intercambiáveis, podendo ser complementares, divergentes e/ou antagônicas, conforme as configurações assumidas historicamente. No entanto, não há consenso quando se discute essa relação, porque são conceitos construídos e disputados politicamente e, portanto, dotados de significados históricos.

Se, por um lado, o *Estado* não está acima das classes sociais, pois defende interesses políticos e ideológicos de determinados grupos sociais, por outro, não

---

149 TEIXEIRA, Elenaldo. Participação Política e Sociedade Civil. In TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: EdUFBA, 2002, p. 27.

está a serviço da classe dirigente ou subalterna exclusivamente, o que significa que não se constitui como bloco monolítico; ao contrário, consubstancia-se numa correlação de forças, revelando o conflito, a contradição de interesses de atores, grupos e/ou instituições. Quanto à sociedade denominada comumente sociedade civil, constitui também um termo polissêmico que contempla várias interpretações, sobre as quais, a seguir, são apresentados alguns sentidos.

Jorge Acanda aponta diferentes significados para sociedade civil, dentre os quais destacam-se duas formas de abordagem. A primeira é uma crítica do autor à interpretação positivista da sociedade civil, que se esgota numa série de oposições duais em que se ressalta a contraposição entre o social e o político, e, por conseguinte, uma contraposição simplificada entre sociedade civil e sociedade política compreendidas como reciprocamente excludentes. Por essa maneira de olhar, a sociedade civil constitui-se em um espaço alternativo ao espaço das relações políticas, sendo entendida como um espaço não-politizado, livre de qualquer significação ideológica. As formas de associação civil são entendidas como contrapostas às formas de associação política.

O autor critica a interpretação reducionista em que sociedade civil serve como elemento para um discurso antiestatizante, assim como a idéia da ausência de significação ideológica no espaço da sociedade civil.

Quando se entende a sociedade civil como espaço que se constitui de forma espontânea – independente de outros espaços e das relações de poder existentes, um espaço marcado pelo livre associativismo, visando conseguir metas com significado positivo para todos —, ela teria, então, necessariamente, de estar situada acima dos discursos ideológicos e dos interesses dos grupos<sup>150</sup>.

Nos anos de 1970 e 1980, a especificidade do contexto de lutas políticas na América Latina contribuiu para alguns setores da nova esquerda assumirem o conceito de sociedade civil em oposição ao Estado repressivo.

O termo 'civil' adquiriu um significado simples e concreto: representava tudo que se opunha às arbitrariedades do regime militar e à reconstrução de laços associativos que visassem restabelecer a ação política [...] o ataque ao Estado e a menção da sociedade civil pelos grupos progressistas e revolucionários latino-americanos expressaram a rejeição a uma política que impunha não apenas o programa neoliberal, mas também a destruição das formas

---

150 ACANDA, Jorge Luis. Sociedade Civil e Hegemonia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006, p. 47.

associativas nas quais tradicionalmente se havia manifestado a resistência popular.<sup>151</sup>

A partir dessa visão, percebe-se a dicotomia entre Estado e sociedade civil, em que esta teria a responsabilidade de reconstrução do social, exigindo daquele as liberdades, os direitos de cidadania. Percebe-se, então, nesse caso, uma identificação da sociedade civil com os movimentos populares. Essa rígida oposição não considera as relações entre os pólos, a complexidade do social no debate sobre sociedade civil.

No entanto, a outra abordagem de Acanda considera a possibilidade apontada por teóricos, dirigentes políticos e movimentos populares que compreende o uso da idéia de sociedade civil como um meio de expressão de novas estratégias e objetivos num esforço democratizador, pois os laços da comunidade e das culturas locais podem ser usados na criação de elementos de resistência ao poder. Segundo esse ponto de vista, o “civil” constitui espaço de descoberta e concepção de formas mais amplas de realização da luta política.

Diante do exposto, pode-se afirmar que Estado e sociedade se relacionam, e a compreensão de um implica a compreensão do outro, o reconhecimento de suas especificidades e a admissão da “separação” entre ambos, mas não de forma dicotômica e rígida. O Estado como esfera política ou como campo propriamente político tem suas próprias regras, leis que se distinguem da sociedade civil, mas esta não é um espaço apolítico, isento de contradições.

A política perpassa todo o tecido social e o espaço do poder é indeterminado, pois está presente em todo lugar, embora com forma e intensidade diferenciadas. Conseqüentemente, uma noção ampla de política – e de poder – leva o estudioso a rejeitar a interpretação de que quem faz política são somente os políticos, os parlamentares, os partidos, enquanto a sociedade civil se constitui num espaço não-politizado. Estado e sociedade não se excluem, ao contrário, configuram-se como espaços de relações políticas, de poder. Podem estar em esferas distintas da vida pública, mas isso não significa necessariamente relações de antagonismo, de oposição. Há também relações de complementaridade, pois, como afirma Foucault, o poder penetra, permeia toda a sociedade, está em todo lugar e, ao mesmo tempo, não está em lugar algum.

---

151 Ibidem, p. 43.

A sociedade é perpassada pela política e faz política. Mesmo não se constituindo em um campo tradicional como as instituições políticas, configura-se como espaço político que perpassa a vida de todo cidadão, seja político profissional ou não. Além disso, a sociedade civil, ao fazer política, manifesta sua heterogeneidade de interesses e posições, por meio de embates entre seus representantes na luta por projetos ideológicos. Por conseguinte, há momentos de disputa entre os próprios segmentos da sociedade civil e da mesma forma ocorre com o governo. O confronto não ocorre apenas entre sociedade civil e Estado. Como afirma Jorge Luis Acanda,

as instituições que conformam a sociedade civil são cenário do embate político entre as classes, um campo no qual tanto os dominados quanto os dominadores levam a cabo suas lutas ideológicas. O caráter peculiar e determinante das estruturas e funções da sociedade civil consiste no fato de esta estar atravessada pelo político.<sup>152</sup>

Pedro Demo, quando discute a relação entre sociedade e Estado, aponta uma diferença quanto à forma de organização do poder. Enquanto o Estado é poder organizado, a sociedade civil, de forma geral, aparece como carente de organização. Entretanto, reconhecer que a sociedade se ressentida de organização não significa completa desorganização, pois há vários segmentos da sociedade civil organizados. E, como afirma o autor, é a sociedade quem deve controlar o Estado.

No fundo sociedade civil se contrapõe ao Estado no sentido de organização do poder. É o não-Estado em confronto com o Estado, acrescidas as funções de o manter e controlar. Este confronto se desenha na determinação do Estado de encampar a sociedade civil, manipulando-a em seu proveito. O elemento da organização pode aí ser decisivo. Enquanto o Estado tem pelo menos alguma forma de organização, a sociedade civil pode parecer muito desorganizada, esparramada, amorfa, conformista.<sup>153</sup>

A idéia de contraposição no sentido de organização do poder remete a uma noção ampla de Estado, ultrapassando o aparato de governo e contemplando um conjunto de instituições públicas que formam o sistema, pois se faz referência ao poder estruturado do Estado. Como afirma Ralph Miliband, “são estas instituições – governo, administração, forças militares e polícia, judiciário, governo subcentral e assembléias legislativas – que constituem ‘o Estado’ e cujas inter-relações dão

---

152 Ibidem, p. 180.

153 DEMO, Pedro. Pobreza política. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1988, p. 59-60.



forma ao sistema estatal".<sup>154</sup> Este, para se manter, apóia-se nessas instituições, sendo que os privilégios e responsabilidades dos detentores do poder estatal são garantidos pela sociedade civil, principalmente quando os legitima.

Portanto, se, por um lado, Estado e sociedade sinalizam formas diferenciadas quanto à organização do poder cujo confronto se evidencia, segundo Demo, na busca do Estado em manipular a sociedade civil em seu proveito, por outro, a sociedade deve controlá-lo, tornando-se parte dele e lutando por garantir cidadania. Isso é possível porque nenhum desses espaços é puro, homogêneo. Na luta política pela garantia de direitos e privilégios ora se estabelecem interesses comuns, ora contraditórios, o que possibilita uma forma de fazer política mais participativa.

Tendo feito essas considerações, serão discutidas a seguir as diretrizes da gestão de políticas públicas no Brasil, a partir das relações entre Estado e sociedade.

### *2.2.2. Formas de gestão: descentralizada e participativa?*

Desde o retorno à democracia no país, a gestão pública pretende-se descentralizada e participativa. Logo, não se deve responsabilizar pelas políticas públicas apenas o poder público, pois não é exclusivamente seu o papel de formulação e implementação e tampouco apenas das organizações da sociedade civil, como se somente de suas lutas, reivindicações dependessem o surgimento e a execução daquelas.

A Constituição de 1988 aponta mudança na concepção de gestão de política pública, objetivando um caráter democrático, descentralizado e com participação da comunidade. Todavia, a concepção de parceria e articulação necessita ser incorporada pelos atores e pela estrutura das instituições, a ponto de conformar as políticas sociais. Este processo gradual envolve muitos conflitos, contradições entre diferentes forças políticas, seja do poder local, seja do central.

A gestão pública, ao longo dos anos 1990, apontou para a descentralização das políticas sociais, isto é, para a redistribuição de competências, transferência de

---

<sup>154</sup> MILIBAND, Ralph. O Estado na sociedade capitalista. Rio de Janeiro: Zahar, 1972, p. 73.

poder político-econômico do centro para as esferas subnacionais, reforçando, assim, a autonomia de estados e municípios nas tomadas de decisões. Não obstante, esta deve se considerar mais do que uma simples transferência geográfica de recursos e de poder, pois, na realidade, não há simples deslocamento e/ou divisão de poder, o qual tem sua própria lógica, é manipulável, se esconde, se camufla, se concentra, é contraditório, objeto de disputa. Significa dizer que, espontaneamente, nenhuma esfera de poder cede espaço à outra; é por meio de embates políticos que se persegue o princípio, o ideal de descentralizar decisões sobre políticas públicas.

Afirmar que hoje no Brasil há uma participação de organismos internacionais na política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil significa dizer que os financiadores vêm imprimindo certa direção nesta área. Desse modo, há uma relativa dependência do Estado Brasileiro frente a esses organismos, assim como das esferas municipal e estadual em relação à União. Essa dependência é observada principalmente na concepção, mas também na gestão da política pública.

Referente aos fundamentos desta dependência, o primeiro argumento aponta *a associação entre os programas da política pública de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil e o governo federal*, pois aqueles surgem geralmente como propostas da União. Embora não signifique algo negativo em si, sem incorporação dos programas pelos atores e pelas estruturas das instituições responsáveis, sua execução torna-se mais difícil.

Os programas surgiram com forte direcionamento do governo central, sem discussão aprofundada da realidade local, sem diagnósticos e indicadores que apontassem o formato da política pública necessária para a região, ou seja, sem o conhecimento das dimensões da problemática, das áreas críticas, de como se manifesta. Embora a proposta seja de descentralização da política pública, numa co-gestão com autonomia dos entes federados, percebe-se ainda uma participação tímida e restrita de alguns atores locais na formulação de políticas propostas pelo governo central. Conseqüentemente, são poucas as políticas nas esferas municipal e estadual. A política nacional da área da violência sexual infanto-juvenil é viabilizada pelos municípios e estados, por meio dos programas oriundos da esfera federal, mas não há políticas pensadas e assumidas localmente, ou seja, não houve municipalização e/ou estadualização de programas de atendimento nessa área.

O segundo argumento refere-se à *ausência e/ou às limitações dos programas municipais e/ou estaduais de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil*, contribuindo para a dependência da União. O fato de o nível central do governo estar na coordenação geral da formulação da política pública não implica uma centralização na tomada de decisões. Pode-se dividir esta responsabilidade com a esfera estadual. Desse modo, é possível ter uma direção hegemônica, sem ênfase na centralização, esta compreendida conforme modelo proposto por Castro e Menezes:

[...] o modelo com ênfase na centralização é aquele que propugna por uma gestão com acento no órgão central, que acumularia funções de planejamento, financiamento, execução e supervisão. Dessa forma, os órgãos complementares ao central teriam funções somente de meros apêndices daquele poder, sem possuir autonomia, e como simples receptáculos e executores das orientações emanadas do centro.<sup>155</sup>

A noção de descentralização, segundo Potyara Pereira, expressa uma oposição a uma tendência centralizadora autoritária em nome do fortalecimento e da autonomia relativa das esferas intermediárias e das instituições democráticas.<sup>156</sup> Portanto, as esferas estadual e municipal necessitam – e delas se requer isso – de fortalecimento das capacidades administrativas, técnicas e políticas, aumentando sua autonomia e poder de negociação, e esta capacidade de gestão de políticas públicas se conquista, enquanto responsabilidades e atribuições são redistribuídas do governo central para as esferas subnacionais (Estados e Municípios).

A Constituição Federal consagrou a participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas, o que pode significar um envolvimento comprometido com a gestão pública, possibilitando interferir nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Porém, esta participação, sempre permeada de conflitos e tensões, pode contribuir ou não para uma experiência democrática. Como afirma Evelina Dagnino, é um reducionismo a visão que considera sociedade civil como "pólo de virtude" e o Estado como "encarnação do mal"<sup>157</sup>. Nesse sentido, pretende-se ressaltar a presença da contradição em todo o

---

155 CASTRO, Jorge Abrahão; MENEZES, Raul Miranda. Algumas discussões conceituais sobre Descentralização e Federalismo. Brasília: mimeo, s/d, p. 03.

156 PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Assistência Social na perspectiva dos direitos: críticas aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996, p. 79.

157 DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 281.

processo político, pois o aumento da participação direta da sociedade na gestão pública não significa necessariamente fortalecimento de uma gestão democrática.

Por um lado, pretende-se que as novas formas de interação entre governo e sociedade civil fortaleçam a gestão democrática. Por outro, considerando a política e o jogo de interesses aí desenvolvido, não se espera que o Estado ceda espontaneamente espaço para a sociedade civil, porque, como afirma Pedro Demo, “é uma ingenuidade total esperar que o Estado seja carifeu da participação. Somente é realista quem parte da tendência desmobilizadora do Estado, não quem a ignora [...]”<sup>158</sup>. Embora não se possa afirmar de forma absoluta a desmobilização da sociedade pelo Estado como sendo este o único responsável, também não se pode refutar a idéia de tendência desmobilizadora, pois não garantir direitos básicos a toda a população é negar qualidade de vida, impedindo o acesso à cidadania. Ao mesmo tempo, participação não é doada, é conquista histórica pelo poder de decidir, inclusive com relação à qualidade de vida.

É principalmente por meio dos conselhos de direitos, também chamados setoriais ou gestores, que se concretiza o preceito constitucional da participação da sociedade na formulação de políticas públicas. No entanto, a ocupação deste espaço participativo deve ser conquistada pela sociedade civil, pois o fato de ter sido institucionalizada a participação como nova forma de gerir a coisa pública não significa uma gestão democrática e nem um direcionamento nos rumos da política pública; portanto, é necessário saber ocupar politicamente os espaços institucionais.

Estudos nos conselhos nas áreas de assistência social, saúde e defesa dos direitos da criança e do adolescente têm apontado as fragilidades de sua atuação, expressas principalmente na fraca relação dos conselheiros com as entidades de origem, na falta de representatividade, na ausência de capacitação. Uma das considerações feita por Luciana Tatagiba aborda “[...] o reconhecimento unânime da falta de capacitação dos conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no interior dos conselhos”.<sup>159</sup> Essas dificuldades não produzem uma participação mais

---

158 DEMO, Pedro. Pobreza política. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1988, p. 71.

159 TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. in DAGNINO, Evelina. (org ) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil: São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 69.

qualificada tanto dos atores do governo como da sociedade civil que contribua para a consolidação deste espaço democrático de fazer política.

Segundo Evelina Dagnino, as diferentes concepções de participação da sociedade civil se manifestam, “de um lado, na resistência do Executivo em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas. De outro lado, na insistência de setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas”<sup>160</sup>. Esta resistência em compartilhar o poder é compreensível, se considerada a dialética do poder. Quem o tem não pretende deixá-lo, e muito menos compartilhá-lo com outro, dado que, como afirma Pedro Demo, a lógica do poder é concentrar-se, não dividir, repartir, sendo este guiado pela lógica da vantagem; nada faz sem retorno vantajoso. O poder até usa freqüentemente a capa da participação como disfarce<sup>161</sup>. Contudo, numa gestão que se pretende democrática e participativa, se espera outra lógica do poder, assim como outro Estado é necessário.

O Estado que a democracia requer é o Estado responsável, antes de tudo, pela garantia de direitos de toda a população, sem o que não haverá democracia social no Brasil. Essa é uma função primordial do Estado, à qual têm que subordinar todas as suas políticas, inclusive as econômico-financeiras.<sup>162</sup>

O Estado que se almeja é democrático de direitos. Sob o ponto de vista formal/legal, é possível dizer que o Estado é *de Direito* porque tem seus valores democráticos – como os direitos humanos – registrados em leis, convenções e declarações. Logo, tem a obrigação de garantir direitos aos cidadãos, mas isto é uma construção histórica, não um destino. No entanto, constatam-se graves violações dos direitos humanos no Brasil, tais como a persistência do trabalho escravo em praticamente todas as regiões do país, à exceção da região Sul. Em 2004, segundo o Terceiro Relatório sobre Direitos Humanos no Brasil, foram registrados 6075 casos na região Norte, 624 no Nordeste, 1273 no Centro-oeste e 834 no Sudeste. O trabalho infantil ainda atinge 3,4% da população de 10 a 14 anos na região Norte e 2,0% na região Sul<sup>163</sup>. Significa, então, uma omissão do Estado em efetivar os direitos humanos. Para reverter essa situação, é imprescindível a

160 DAGNINO, Evelina. (org ) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil: São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 280.

161 DEMO, Pedro. Pobreza Política. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1988.

162 SADER, Emir. O Estado que buscamos: reflexões. *Jornal do Federal. Jornal do Conselho Federal de Psicologia*. Ano XVIII, nº 82, agosto de 2005, p. 8-9.

163 III Relatório sobre Direitos Humanos no Brasil 2002-2005. São Paulo: Núcleo de Estudo da Violência/USP, 2006.

participação de todos os segmentos da sociedade comprometidos com a cidadania, seja denunciando, pressionando ou exigindo o cumprimento dos direitos.

Destarte, embora denominado Estado de Direito, o Brasil é, para muitos, um estado de não-direitos, tendo em vista que, mesmo com as conquistas jurídicas e avanços nos discursos, ainda não há uma democracia consolidada, realmente comprometida com a efetivação de direitos humanos para todos. Considerando que as garantias formais não são aplicadas de forma espontânea à sociedade, porque o Estado nem sempre cumpre seu papel, é necessário que os atores interessados, dentro e fora do governo, exijam e lutem pelo Estado Democrático de Direito, que envolva e comprometa os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as esferas, pois as ações na área da garantia dos direitos humanos são ainda incipientes e tímidas para o enfrentamento das violações.

Segundo Sonia Draibe<sup>164</sup>, o Brasil construiu um sistema de políticas sociais que pode ser apreendido sob o conceito de Estado de Bem-Estar Social, mas muito restrito, ainda com ranços do autoritarismo. Os limites do *welfare state* brasileiro expressam a heterogeneidade e a dualidade social. A própria estrutura econômica impõe restrições e os programas sociais não podem resolver tais problemas, o que acentua seu caráter conservador e reduz sua capacidade de redução das diferenças sociais. Desde suas origens, este Estado expressa a enorme distância entre alguns protegidos e a grande massa da população que não usufrui os direitos existentes atribuídos aos que estão formalmente no mercado.

As limitações do Estado brasileiro em mudar o quadro das diferenças sociais, econômicas e regionais têm contribuído diretamente para ausência de cidadania de crianças e adolescentes cujos direitos sexuais foram fortemente violados. A situação é mais complexa, porque este tipo de violação atinge um público vulnerável dependente exclusivamente da família, da sociedade e do Estado para garantia de sua cidadania. Como já visto, são estes os responsáveis pela proteção integral da infância, embora, contraditoriamente, sejam também, muitas vezes, seus algozes. “O Estado tem a obrigação de dar proteção às crianças contra qualquer espécie de

---

164 DRAIBE, Sonia. O sistema de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. In Caderno de Pesquisas, n. 32. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1988.

maus-tratos praticados pelos pais, parentes ou outra pessoa e, ainda, procurar solucionar estes problemas através de programas ou intervenções preventivas”.<sup>165</sup>

Uma das formas de o Estado assegurar proteção integral à infância é por meio de políticas sociais. Portanto, é necessário reconhecer as dificuldades de participação e descentralização quanto à formulação e à implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes, e, mais especificamente, as que sofrem de violência sexual. Para superar os limites já expostos e avançar nessa área, o Estado deve garantir em sua agenda o tema da violência sexual infanto-juvenil, sobre o que se trata no tópico seguinte.

### **2.3. Problema e Formação de Agenda**

A política pública pressupõe a existência de um problema, cuja definição ou formulação não é questão simples e envolve a participação de diferentes atores que buscam impor seu ponto de vista. Portanto, há uma disputa política, e é preciso convencer diferentes segmentos tanto da sociedade quanto do Estado a se responsabilizarem por ele. Segundo Yves Meny e Jean Claude Thoenig, “um problema é definido por um grupo como relevante de uma intervenção pública porque este grupo tem a capacidade, a autoridade de promovê-lo como tal”<sup>166</sup>. O reconhecimento de problemas está presente na sociedade e nos movimentos sociais organizados que demandam uma intervenção pública. Determinados problemas recebem atenção; outros não, pois há uma seletividade conforme as circunstâncias e os interesses em jogo. Assim, aqueles que recebem essa atenção formam a agenda.

Não sendo algo dado, definido de uma vez por todas, o problema pode ser redefinido, modificando ou contribuindo para a mudança de valores e tradições, pois o que em determinada circunstância e cultura é aceitável, pode ser visto como problema em outro. Assim sendo, na sociedade, trava-se uma luta entre atores envolvidos para reformular e discutir problemas, sendo necessário um trabalho de mobilização desses diversos atores, de alianças, a fim de suscitar uma reação e a

---

<sup>165</sup> VERONESE, Josiane (org). Violência e exploração sexual infantil: crimes contra a humanidade. Florianópolis: OAB/SC, 2005, p. 28.

<sup>166</sup> Op. cit., p.176.

intervenção do Estado diante do problema. Segundo Pierre Muller e Yves Surel, isso não ocorre de forma imediata, é um processo em que forças divergentes disputam o poder de decisão, para inserir a prioridade na agenda, planejar a ação futura e garantir sua efetiva realização<sup>167</sup>. Há riscos, alternativas e visões diferentes. Esse processo de formulação é complexo, como afirma Renato Dagnino.

O momento da formulação da política é quando, através da filtragem das demandas, seleção de temas e controle da agenda, ocorre um processo de enfrentamento entre os atores com ela envolvidos cujo grau de explicitação [...] é bastante variável. Ele vai desde uma situação de conflito explícito até uma de “não-tomada de decisão”, que opera no nível negativo da exclusão de temas que não interessam à estrutura capitalista, selecionando os que entram ou não na agenda através de mecanismos que filtram ideologicamente os temas e os problemas.<sup>168</sup>

Para Meny e Thoenig, “o acesso à agenda não é livre ou neutro; o fato de controlar este acesso fornece uma fonte política decisiva àquele que a assume”. O fato de o governo ser informado da demanda não significa necessariamente que vai agir, mas não receber queixas e não tomar posição é uma decisão política em relação a determinado problema<sup>169</sup>. As autoridades necessitam responder às demandas, às pressões da sociedade, principalmente quando estas aumentam, “pois desde a formação da agenda, a autoridade pública é conduzida a utilizar meios concretos, mas também e, sobretudo, simbólicos, para responder e gerar a característica potencialmente conflitual das demandas que lhes são endereçadas”.<sup>170</sup>

Todavia, a formulação de respostas do governo não ocorre de forma espontânea, sem pressão dos atores interessados na resolução do problema, que pode ser oriunda da própria sociedade ou de segmentos governamentais, ou ainda de alianças, parcerias estabelecidas entre atores governamentais e não-governamentais, pois a adesão a um problema envolve alianças estabelecidas dentro do espaço propriamente do governo e da sociedade, ou de ambos. De qualquer forma, há um embate para convencimento de representantes do governo,

---

167 MULLER, Pierre; SUREL, Yves. Op.cit.

168 DAGNINO, Renato *et alii*. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. In DAGNINO, Renato *et alii* (2002). Gestão Estratégica da Inovação: metodologia para análise e interpretação. Taubaté/SP: Cabral Universitária. Disponível em <<http://www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acessado em: 16 fev 2008.

169 MENY, Yves; THOENIG, Jean Claude. Politiques Publiques. Paris: Presses Universitaires de France, 1989, p. 180-181.

170 Op. cit., 186.



geralmente autoridades investidas de maior poder político acerca da necessidade da intervenção na área.

Destaca-se, então, a relação entre reconhecimento de um fenômeno como sendo problema social e as possíveis respostas das autoridades públicas, pois tanto a definição do problema como o debate sobre responsabilidades dos segmentos da sociedade ou do governo e possíveis soluções configuram um lugar de controvérsias.

Segundo Gusfield, *apud* Meny e Thoenig,<sup>171</sup> o problema público é um construto social, um fato cultural que obedece a uma estrutura cognitiva e moral. Para o autor, significa que as crenças existem numa sociedade sobre a situação e os acontecimentos que dão origem ao problema, e, ao mesmo tempo, o aspecto moral se traduz em julgamentos que definem o acontecimento como insuportável, imoral, incômodo de tal forma, que leve a ações de mudança.

Parte-se dessa premissa sobre problema como construto social para o reconhecimento do problema da violência sexual infanto-juvenil no Brasil. Historicamente foram construídos valores e crenças que culminaram na sua designação como problema público, portanto passível de inclusão na agenda governamental. Para este reconhecimento, contribuem o debate de movimentos sociais organizados comprometidos com a infância em níveis local, nacional e internacional e as pressões junto ao Estado para o enfrentamento da violação dos direitos sexuais de crianças e adolescentes. No entanto, ainda há segmentos sociais que consideram certas manifestações de violência sexual, tal como a prostituição infantil, como sendo prática normal. Isso aponta controvérsia na definição do problema e a presença de valores éticos e culturais como uma das faces deste complexo fenômeno. De qualquer forma, enquanto houver consentimento de segmentos, seja da sociedade ou do governo, será difícil combatê-lo. É o que ocorre em muitos espaços, como será apontado mais adiante.

Segundo Dalka Ferrari e Tereza Vecina<sup>172</sup>, até o fim da década de 1950, não havia uma autêntica consciência pública dos problemas dos abusos contra crianças e adolescentes no mundo e as intervenções se restringiam ao campo legal e ao de serviços sociais. Em 20 de dezembro de 1959, a Assembléia Geral da ONU aprovou

---

171 Op. cit.

172 FERRARI, Dalka; VECINA, Tereza. O fim do silêncio na violência familiar. Teoria e Prática. São Paulo: Ágora, 2002.

e proclamou a Declaração dos Direitos da Criança, contribuindo para uma conscientização nos anos 1960. As evidências de abuso/exploração contra crianças e adolescentes começaram a incomodar segmentos da sociedade brasileira na década de 1970 quando surgiram as primeiras denúncias médicas. “A partir da década de 1980, o fenômeno do abuso da infância e da adolescência passa, no Brasil, a ser definitivamente estudado, questionado. Assim, dessa data até hoje, a literatura nacional sobre esse fenômeno se desenvolveu muito”.<sup>173</sup>

O entendimento da situação de violência sexual como problema para a sociedade, ou seja, seu reconhecimento público é um passo importante para o enfrentamento da questão, que, além de visibilidade, requer sensibilidade tanto do governo como da sociedade, pois se não houver grupos que se importem e se mobilizem, pouco será feito para mudar a situação. Contudo, este processo de sensibilização, de formação da consciência crítica ocorre de forma diferenciada entre distintos segmentos e envolve uma rede de atores, ultrapassando o âmbito do Estado ou da sociedade. Ressalte-se que a produção de informações, pesquisas e estudos<sup>174</sup> na área acompanhados por um processo de socialização podem contribuir para mudanças de mentalidade e de atitudes quanto ao problema.

Mudanças ocorrem quando o fenômeno da violência sexual infanto-juvenil deixa de ser visto como *situação* e torna-se *problema*. Usando as palavras de John Kingdom, “As situações são definidas como problemas e têm maior oportunidade de elevar-se na agenda, quando chegarmos a crer que temos que fazer algo para mudá-las”<sup>175</sup>. O autor aponta algumas formas em que as situações se tornam problemas: a) quando valores importantes são violados; b) como resultado da comparação com outros países ou unidades relevantes; c) quando se classifica uma situação em uma categoria mais do que em outra, pode-se defini-la como classe de problema.

Segundo Kingdom<sup>176</sup>, a agenda governamental é uma lista de temas nos quais os oficiais do governo focam alguma atenção séria em determinado momento.

---

173 Ibidem. p.10.

174 Ver lista das teses de mestrado e doutorado na área de exploração sexual de crianças e adolescentes (1996-2004) em LEAL, Maria Lúcia Pinto; LEAL, Maria de Fátima Pinto (coord). Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil – ESCCA. (Período 1996-2004). Rio de Janeiro: Save the Children, 2005.

175 KINGDON, John. Agendas, Alternatives and Public Policies. Second Edition. New York: Longman, 1995, p. 02.

176 KINGDOM, John. Op.cit.

Desenvolve-se um processo de construção da agenda, modificável de tempo em tempo, dependendo dos eventos dramáticos ou crises ocorridas, da presença de indicadores<sup>177</sup> e ainda da acumulação de informações e experiências de especialistas. Nesse contexto, se a sociedade civil estiver mobilizada, ocupando seus espaços nos conselhos e fóruns, pressionando o Estado e comprometida com a causa da criança e do adolescente, terá condições de participação na elaboração da agenda governamental.

No caso da violência sexual infanto-juvenil, principalmente a partir do século XX, há um reconhecimento, tanto da sociedade brasileira como da mundial, dos direitos da infância. No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente aponta essa direção. Contudo, seria ingenuidade esperar que o Estado, somente por ratificar a Convenção dos Direitos da Criança de 1989, declarando a prioridade absoluta, mudasse espontaneamente suas políticas em relação a esse público. Pelo contrário, a garantia de direitos é sempre resultado de lutas históricas, e isso não é diferente em relação aos direitos da infância quanto à sexualidade saudável, à dignidade e ao convívio familiar. Portanto, esse fenômeno é problematizado entre segmentos da sociedade e do Estado quando ocorre um processo de conscientização e de ações em direção ao combate à situação. Por outro lado, reconhece-se que esta violação vem acompanhada da negação de outros direitos humanos. O Brasil, quando comparado a outros países, não assegura direitos básicos a boa parte da sua população, pois são profundas as desigualdades sociais, econômicas e regionais que ratificam essa violação, e, portanto, propicia e possibilita a exploração sexual de crianças e adolescentes. Esse público é ainda tratado como problema de pequena importância para a sociedade e o Estado, sendo necessárias a sensibilização e a mobilização de atores comprometidos com os direitos da infância para reverter tal situação.

Quando se intensificam as pressões, o Estado se vê obrigado a inserir o tema na pauta da agenda política, pois ocorre um novo olhar sobre o fenômeno da violência sexual infanto-juvenil, que, se antes naturalizado, passa a ser considerado como *situação anormal*. Segundo Wanderley dos Santos, “os problemas estão relacionados à produção de informações e por trás deste sistema está um

---

177 O fenômeno da violência sexual infanto-juvenil é difícil de ser quantificado, mas, como já mencionado no capítulo 1, há uma estimativa no Brasil, segundo o UNICEF, de que mais de 100 mil crianças sejam exploradas sexualmente. Outros indicadores serão apontados mais adiante.

arcabouço teórico”<sup>178</sup>. Quando o Estado não produz dados sobre determinada área é, num certo sentido, porque não a considera como problema do governo. Assim, é reconhecido o esforço de articulação entre governo e sociedade civil, sobretudo na década de 1990, o qual gerou um aumento de produção, pesquisas, relatórios, publicação e divulgação nessa área.

Na mesma direção, encontram-se elementos presentes no conceito de Meny e Thoenig para *agenda*, quais sejam, conjunto de problemas, variação no tempo, ação de autoridade pública, seletividade.

A agenda, [...] descreve um conjunto de problemas oriundos do jogo de controvérsias políticas [...] Estes problemas, cuja enumeração varia no tempo e a agenda deve dar conta, são interpelados pelas ações da autoridade pública que se encontra em face de um mecanismo seletivo de deixar passar ou não tal problema.<sup>179</sup>

Na visão de Meny e Thoenig, há um controle de acesso, feito pelos chamados “guardiões” da agenda. Alguns atores têm acesso fácil às pessoas que compõem a agenda e tomam decisões políticas. A autoridade pública deve ser pressionada a agir, a responder as demandas da sociedade, que precisam se tornar audíveis para as autoridades e politizadas e inculcadas entre os funcionários do aparato estatal. Uma das formas de a sociedade contribuir é fazendo denúncias em relação à violência sexual e exigindo agilidade dos órgãos públicos, pois a morosidade da justiça contribui para a impunidade dos crimes sexuais.

No Brasil, o problema *criança* e, conseqüentemente, da infância vitimizada sexualmente entrou na agenda do governo federal nos anos 1990, com a participação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), criado pela Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. Logo após sua instalação, criou-se a Comissão de Combate à Violência. Em julho de 1991, Gilberto Dimenstein<sup>180</sup> iniciou uma pesquisa sobre tráfico e aprisionamento de meninas, forçadas à prostituição em vários pontos das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, que se transformou numa série de reportagens publicadas, em 1992, na Folha de São Paulo.

---

178 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça. A política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987, p. 53.

179 MENY, Yves; THOENIG, Jean Claude. *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989, p. 167.

180 DIMENSTEIN, Gilberto. *Meninas da Noite. A prostituição de meninas-escravas no Brasil*. São Paulo: Ática, 2002.

Segundo Karen Koshima<sup>181</sup>, um dos acontecimentos decisivos na inclusão da temática nos meios de comunicação foi a divulgação do dossiê "Crianças da Amazônia", que apontou a existência de centenas de meninas envolvidas em prostituição escrava em vários garimpos da região Norte. Essas investigações divulgadas pela mídia propiciaram grande visibilidade da prostituição infantil no território brasileiro.

É importante ressaltar a fundação, em 1992, da Agência Nacional de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI)<sup>182</sup>, associação civil de direito privado cuja missão é contribuir para a construção, nos meios de comunicação, de uma cultura que priorize a promoção e a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Ainda em 1992, a Secretaria Nacional de Direitos da Cidadania e Justiça no Brasil, no documento *A Violência contra a criança e adolescente no Brasil: tendências e perspectivas*, propõe ações simultâneas com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA) no sentido de cumprir a lei, oferecer serviços e priorizar a implantação dos Conselhos de Direitos e Tutelares<sup>183</sup>. Isso aponta um direcionamento, embora geral, em relação à intervenção na área, e significa o reconhecimento da necessidade de construção e fortalecimento do sistema de garantia de direitos em todo o país para assegurar os direitos humanos da infância.

Como resposta a esta problemática, ao conjunto de denúncias e às pressões oriundas de diferentes instituições/entidades, o Congresso Nacional criou a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI, também conhecida por CPI) da Prostituição Infantil, em 1993. Essa, sem dúvida, estabeleceu um marco para que a situação se tornasse um problema público. Como afirmam Silva e Silva, “a mobilização gerada pela iniciativa [CPI] ampliou a consciência social sobre o problema e gerou o encaminhamento de um conjunto de ações fragmentárias”.<sup>184</sup> O acesso às denúncias e às informações é um fator importante para a formação de uma consciência crítica sobre o fenômeno, embora informações por si só não gerem

---

181 KOSHIMA, Karen. *Cooperação Internacional e Políticas Públicas: a influência do POMMAR/USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes*. (Dissertação de Mestrado). Salvador: UFBA, 2006.

182 Informações disponíveis em <<http://www.andi.org.br>>.

183 CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (CECRIA). *Fundamentos políticos contra a exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes: relatório de estudo*. Brasília: Ministério da Justiça/CECRIA, 1997.

184 SILVA, Helena Oliveira & SILVA, Jailson de Souza. *Análise da violência contra criança e o adolescente segundo o ciclo de vida no Brasil*. São Paulo: Global; Brasília: Unicef, 2005, p. 125.

essa consciência. No entanto, a produção de informações e o conhecimento da extensão e da complexidade do problema são necessários para mobilizações de diferentes setores governamentais e legislativos e da sociedade civil contra a violência sexual infanto-juvenil, fato que deveras ocorreu.

Segundo estudiosos, a CPI da Prostituição Infantil de 1993 apontou, pela primeira vez, a existência do fenômeno em nível nacional e sua extensão e, assim, “teve papel relevante para dar visibilidade ao tema investigando-o em várias regiões do país, contribuindo para uma nova compreensão do mesmo e discussão da impunidade dos agressores”.<sup>185</sup> Segundo Sonia Margarida Souza<sup>186</sup>, os depoentes da CPI confirmaram a existência da Prostituição Infanto-Juvenil nas regiões Norte, Sul, Sudeste e Nordeste, mas a região Centro-oeste não é citada diretamente. Na região Nordeste, a prostituição infantil aparece mais claramente vinculada ao turismo sexual; no Norte, está associada à vida dos garimpos, às casas de prostituição e às redes de tráfico de drogas; no Sul, manifesta-se por meio de redes especializadas em traficar e prostituir crianças e adolescentes do interior para as capitais; na região Sudeste, é apresentada como forma de rotina das grandes cidades e está fortemente associada ao tráfico de drogas. Considerando as especificidades regionais, a autora mostra a presença da prostituição infantil em todo o território nacional e suas diferentes modalidades e sentidos diferenciados.

Os efeitos da CPI podem ser vistos nas ações subseqüentes dos próximos anos. Em 1994, foi realizada a 1ª Conferência Metropolitana sobre Prostituição Infanto-Juvenil Feminina e Políticas Públicas, em Salvador/BA, contando com o apoio do Fórum DCA-BA, UNICEF, CBIA. Consistiu em um momento de divulgação da pesquisa *Meninas de Salvador*<sup>187</sup>, sobre exploração sexual, elaborada no ano anterior, e em um espaço para discussão de propostas para o enfrentamento da questão.

---

185 CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (CECRIA). Fundamentos políticos contra a exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes: relatório de estudo. Brasília: Ministério da Justiça/CECRIA, 1997.

186 SOUZA, Sonia M. Gomes. A exploração sexual de crianças e adolescentes segundo os depoentes da CPI (1993-1994). In: LIBÓRIO, Renata; SOUZA, Sônia (Org.). A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

187 A visibilidade da exposição das meninas em pontos turísticos de Salvador, na orla marítima e nas ruas onde funcionava o CEDECA Bahia, contribuiu para a realização, pelo CEDECA, com apoio do UNICEF, da primeira pesquisa sobre a situação da população infanto-juvenil feminina prostituída realizada no Brasil. Dados disponíveis em <[http://www.cedeca.org.br/publicações/const\\_05.pdf](http://www.cedeca.org.br/publicações/const_05.pdf)>.

Em 1995, o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente da Bahia (CEDECA/BA) organizou a Campanha de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, depois oficializada pelo governo federal, e realizou-se, em Salvador, o I Seminário sobre Exploração e Abuso Sexual de Crianças e Adolescentes das Metrôpoles do Nordeste cujos objetivos eram trocar experiências entre as entidades que trabalham com meninas e no combate à exploração e ao abuso, formular ações orientadoras no enfrentamento da questão e apoiar mobilização social contra a impunidade da violência sexual na região Nordeste<sup>188</sup>. Nesse mesmo ano, o Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (CECRIA), juntamente com organismos nacionais e internacionais, convocou as forças organizadas na área de exploração e abuso sexual para a realização do *Seminário sobre Exploração Sexual de Meninas no Brasil*, visando unir esforços, conhecimentos e experiências em nível nacional para o combate efetivo do problema.

O seminário reuniu representantes de ONGs, organizações internacionais e do Estado – da gestão e da ponta de diversos setores – e apresentou recomendações específicas na plenária final, das quais se destacam: articulação com embaixadas de países europeus que promovem o turismo sexual ao Brasil, promoção de campanhas para conscientização de policiais sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes, criação de casas para meninas em todo o território nacional, incentivo à instauração de CPIs para investigar esse tipo de crime nos estados e municípios, exigência de obrigatoriedade da disciplina de educação sexual no currículo escolar, realização de seminários semestrais nos estados sobre temas correlatos.

As propostas apresentadas no seminário estão relacionadas à mobilização nacional e internacional para o enfrentamento do turismo sexual e significam o reconhecimento da necessidade de articulação entre os países para redução ou erradicação do referido fenômeno. Nesse sentido, a idéia de rede e/ou articulação tem permeado as discussões e sido amplamente defendida. Aponta-se, também, a necessidade de conscientização de atores envolvidos e a garantia de espaços para atender meninas exploradas sexualmente. Por um lado, a importância de

---

188 BARBOSA, Hélia et al. O enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil no Nordeste. Disponível em <[http://www.cedeca.org.br/publicações/const\\_05.pdf](http://www.cedeca.org.br/publicações/const_05.pdf)>. Acessado em 24 jun 2007

consciência crítica sobre o problema; embora a referência tenha sido particularmente aos policiais, está presente a idéia de que a conscientização é um processo contínuo para alcançar tanto atores do governo como sociedade civil e famílias. Por outro lado, é necessário um abrigo a essas meninas, principalmente quando a convivência familiar equivale a espaço de violação de direitos, que tem se tornado em um dos grandes problemas, devido à ausência de entidades para receber as vítimas de violência sexual. Outro destaque refere-se à exigência da disciplina educação sexual como obrigatória nos currículos escolares, introduzida e garantida pelo Ministério da Educação e Cultura, no Brasil, em 1996.

Portanto, é correto afirmar que a seqüência de discussões e propostas de ações na área tem sinalizado o processo de mobilização de segmentos da sociedade e do governo comprometidos na construção de estratégias de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil que consolidam o tema na agenda pública.

Um ano que marcou a formação e a consolidação da agenda da violência sexual infanto-juvenil em níveis nacional e internacional foi o de 1996. O CECRIA realizou, em Brasília, o *Seminário Contra Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes nas Américas*, que constituiu uma Consulta Regional das Américas preparatória para o Congresso Mundial contra Exploração Sexual Infantil de Estocolmo. O Seminário contou com mais de 600 pessoas de 24 países das Américas do Norte, Central e do Sul, representantes governamentais e não-governamentais, instituições nacionais e internacionais de atenção, investigação e defesa de crianças e adolescentes, especialistas na questão da exploração sexual e adolescentes atendidos em projetos brasileiros<sup>189</sup>.

Configurou-se, assim, um espaço de construção de um trabalho articulado entre sociedade, governo e organismos internacionais para produção de políticas e ações para o enfrentamento da exploração sexual. É importante assinalar que, mesmo sendo um processo de integração inicial, já apontava uma nova concepção das relações entre Estado e sociedade civil organizada. Os objetivos eram

---

189 Participaram representantes do UNICEF no Brasil, do Congresso Mundial de Exploração Sexual Comercial de Crianças, do CECRIA, do Ministério da Justiça, da Frente Parlamentar, governador do Distrito Federal, Conselho de Comunidade Solidária, Embaixador da Comunidade Européia no Brasil e representante da América Latina no Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Infância. Maior detalhamento dos participantes pode ser visto in CARVALHO, Denise et al. ANALES DEL SEMINARIO CONTRA A EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LAS AMÉRICAS. Ministério da Justicia, OIT, CECRIA, Brasília, 1997.



proporcionar uma discussão sobre o entendimento da exploração sexual de crianças e adolescentes, promover intercâmbios de experiências e programas nos âmbitos governamental e não-governamental nessa área, discutir políticas públicas existentes e alternativas para combater o problema. Como resultado desse trabalho, foi produzida a *Carta de Brasília*, documento de posicionamento da região que se consolidou como um instrumento político de participação no Congresso Mundial de Estocolmo.

Neste mesmo ano, o Ministério da Justiça (MJ), após o Seminário contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Américas, amplia sua ação, em articulação com o CONANDA. Este propõe que o abuso e a exploração sexual sejam prioridade de sua atuação, estimulando a discussão do problema no sistema de garantia de direitos à infância e envolvendo famílias, sociedade e Estado. Nesse sentido, o MJ passa a apoiar, em distintos lugares do Brasil, ações e programas específicos voltados para a temática.<sup>190</sup>

Em agosto de 1996, realizou-se o *I Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças*, em Estocolmo, Suécia, pela ECPAT (*End Child Prostitution in Asian Tourism*) Internacional, que se constituiu em um importante espaço de articulação em que representantes da sociedade civil e do governo de 122 países discutiram concepções quanto ao fenômeno numa perspectiva transnacional e também assumiram o compromisso de enfrentamento da exploração sexual infanto-juvenil. Para tanto, elaborou-se a *Declaração e Agenda de Ações*, documento em que são explicitados os compromissos existentes.

A adoção da *Declaração e Agenda de Ação* para proteção dos direitos da criança, a fim de erradicar a exploração sexual comercial de crianças em todo o mundo, é uma das diretrizes do Congresso Mundial que se converteu em um instrumento para promover a adoção e a implementação de políticas e programas em níveis local, nacional e regional contra o citado fenômeno. Dessa forma, a implementação da Agenda de Ação de Estocolmo tornou-se um marco referencial para a construção dos planos nacionais de combate à violência sexual infanto-

---

190 Entre as ações apoiadas pelo MJ estão a realização do Seminário contra a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Américas (CECRIA); apoio a unidades de proteção a crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual (Fundação do Serviço Social do DF); apoio à campanha contra a exploração sexual infanto-juvenil desenvolvida pela Secretaria de Segurança Pública (Fundação da Criança e do Adolescente do Pará); apoio ao mapeamento da situação de exploração sexual de crianças e adolescentes em municípios de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul).

juvenil, tendo em vista o compromisso e a articulação entre a agenda do referido Congresso e a formação da agenda nacional.

Uma das críticas em relação ao Congresso de Estocolmo, segundo o CECRIA<sup>191</sup>, é a ênfase dada apenas à exploração sexual comercial de crianças, não citando claramente os adolescentes, que também estão, em sua maioria, submetidos à exploração sexual.

Em fevereiro de 1997, o presidente da República lança a campanha *Exploração do Turismo Sexual Infantil – Cuidado! O Brasil está de Olho* –, projeto da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). A abrangência da campanha era nacional e tinha como instrumento um telefone público gratuito para receber denúncias referentes a exploração, abuso, turismo sexual e outros tipos de violência. Essa campanha visava à mobilização e à sensibilização da sociedade brasileira e dos turistas estrangeiros contra esse fenômeno no Brasil<sup>192</sup>. Criou-se, então, em 1997, o Disque-Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes, sob coordenação da Associação Brasileira Multidisciplinar de Proteção à Criança e ao Adolescente<sup>193</sup> (ABRAPIA), convidada pelo Ministério da Justiça a operacionalizar um 0800, que é um serviço de discagem que provê um número único para ser oferecido como um canal de comunicações de alta qualidade, de forma direta e gratuita, disponível para todos os estados brasileiros, sendo atualmente coordenado e executado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH).

Ainda em 1997, outro importante marco na agenda pública foi a realização da II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, cujo tema foi *“Criança e Adolescente: prioridade absoluta”*. Nessa conferência, houve importantes

---

191 DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO. Resultados do Congresso Mundial sobre Exploração de Criança e Adolescente, Estocolmo, Suécia, 1996 in MJ CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (CECRIA). Fundamentos políticos contra a exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes: relatório de estudo. Brasília: Ministério da Justiça/CECRIA, 1997.

192 CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (CECRIA). Fundamentos políticos contra a exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes: relatório de estudo. Brasília: Ministério da Justiça/CECRIA, 1997, p. 17.

193 Este serviço foi assumido pelo Poder Executivo em 2003 confirmando a consolidação da violência sexual infanto-juvenil na agenda do Governo Federal e atualmente atende em um número de utilidade pública, o 100. Os principais objetivos do serviço são cessar imediatamente a violência, encaminhar a denúncia aos órgãos de defesa e responsabilização, analisar o banco de dados do sistema no âmbito nacional e divulgar os dados às organizações parceiras, auxiliando o subsídio a ações e políticas de enfrentamento, conforme BRASIL. I Seminário do Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes. Brasil. Quem Ama Protege. Apresentação em Power Point. Mar 2006.

deliberações quanto à violência e à exploração sexual contra crianças e adolescentes nas áreas de promoção, controle/vigilância e defesa.

No campo da promoção se propôs que o CONANDA atuasse com o Ministério da Educação em prol da inclusão da sexualidade e do ECA como temas transversais nos parâmetros curriculares nacionais, que fizesse gestões junto ao Ministério da Justiça para o reordenamento das instituições de segurança – como o IML – no atendimento de vítimas de abuso sexual, que recomendasse e se articulasse com órgãos federais para implantação de políticas de apoio sociofamiliar, com ênfase na prevenção de DST/HIV/AIDS e no atendimento prioritário de crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual.

No campo do *controle e da vigilância*, sugeriu-se que o CONANDA atuasse com o Ministério da Justiça para a efetiva fiscalização dos estabelecimentos que contribuem para o agenciamento e o aliciamento de crianças e adolescentes, tentasse, com o Ministério da Justiça, ampliar a fiscalização de fronteiras, aeroportos, estações rodoviárias e ferroviárias, rodovias federais, estaduais e municipais, para o combate à exploração sexual e ao rapto de crianças e adolescentes.

Quanto à *defesa*, o CONANDA deveria levar ao Ministério da Justiça, com urgência, a proposta de inclusão da violência sexual contra crianças e adolescentes na Lei dos Crimes Hediondos, além de propor, para alteração do Código Penal, a tipificação do abuso incestuoso, como agravante, sem exclusão do gênero; fazer gestões com o Ministério da Justiça para a criação de campanhas contra a impunidade e criar mecanismos de restrições a estados não-aderentes; articular-se com o Ministério da Justiça e com os diversos conselhos de entorpecentes e outros órgãos competentes no combate ao tráfico de drogas, uma vez que este é apontado como fator relacionado à exploração sexual infanto-juvenil.<sup>194</sup>

Partindo dos anais da citada Conferência, compreende-se que o tema da violência sexual infanto-juvenil foi se consolidando nesse espaço público, pois não apenas ocupou um espaço importante no debate como também permitiu reconhecer os avanços em termos de propostas na área. Isso reafirma o compromisso político de assegurar na agenda política do governo e de entidades não governamentais,

---

194 As deliberações completas podem ser encontradas nos anais da II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

principalmente por meio de trabalhos conjuntos e articulados, o combate à violência sexual contra crianças e adolescentes.

Na III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente,<sup>195</sup> de 1999, cujo tema foi “Uma década de história rumo ao terceiro milênio”, a questão da violência, de uma forma geral, ficou concentrada no setor “Justiça e Segurança” nas propostas finais. Não há propostas específicas sobre a violência sexual, mas, no que se refere à violência de uma forma geral, propõem-se: agilização de processos criminais; atendimento especializado às vítimas e suas famílias; criação e ampliação de Centros de Defesa, como mecanismos sociais de controle de políticas públicas e encaminhamento de providências sobre denúncias; criação de mecanismos para que as vítimas não saiam de suas residências e sim seus agressores; descentralização das ações do Instituto Médico Legal para que os laudos dos Comitês Hospitalares de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente possam ser utilizados como subsídio à perícia indireta pelos órgãos competentes; criação de delegacias de proteção à criança e ao adolescente, com transferência de recursos aos municípios com mais de 100 mil habitantes; garantia de atendimento especial a crianças e adolescentes e suas famílias junto ao Programa Nacional de Proteção às Testemunhas.

As ações e/ou atividades realizadas durante a década de 1990 consolidaram o tema da violência sexual infanto-juvenil na agenda pública do Brasil e do mundo, produzindo modificações na compreensão e nas estratégias de intervenção de muitas organizações que trabalham nessa área. É uma questão debatida pelo governo e pela sociedade civil, que passam a incluí-la em sua agenda, vinculada à luta pelos direitos humanos. “A mobilização da sociedade civil e suas expressões nos anos noventa contra a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes possibilitou a criação de redes, em âmbitos local e global, de combate ao fenômeno e ao crime organizado”.<sup>196</sup>

É importante ressaltar que a formação da agenda da violência sexual infanto-juvenil da sociedade e do governo insere-se num contexto sociopolítico e cultural específico que garantiu as condições de produção dessa agenda pública. É no

---

195 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Anais. Brasília: 1999.

196 SAVE THE CHILDREN; VIOLES/SER/UnB. Estudo analítico de enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil. (1996-2004). Relatório Final. Rio de Janeiro: Save the Children/UnB, 2005, p. 35.

período de transição e/ou consolidação democrática no Brasil que governo e sociedade civil ratificam seu compromisso com a infância, momento de defesa mais explícita dos direitos sociais.

A Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Convenção dos Direitos da Criança (1989) e o Brasil promulgou dois marcos jurídicos importantes na luta contra a violência sexual: o artigo 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, que merecem ser recordados, pois expressam que as ações implementadas nessa área estão associadas às mudanças na compreensão da violência sexual infanto-juvenil. Além disso, a nova concepção de política pública consagrada na Constituição Federal pode também afetar as políticas públicas direcionadas à infância, visto que são criados novos paradigmas quanto ao seu planejamento, possibilitando a participação da sociedade civil nesse processo.

Nesse sentido, a seguir são apresentados programas e políticas formuladas nos anos 2000 que constituem marco para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no Brasil.

#### **2.4. Formulação de Política Pública**

A formulação constitui-se numa das fases do ciclo da política pública intrinsecamente vinculada às demais, como visto anteriormente. Assim sendo, há uma relação entre formação de agenda e formulação de política pública. Portanto, é nessa perspectiva de junção, de articulação, de união entre as distintas fases, tais como problema, agenda, formulação, implementação e avaliação, que se pretende continuar discutindo o processo de formulação já iniciado, numa idéia de continuidade, porque, quando se discute agenda, também se discute formulação. Importa ressaltar, mais uma vez, que não se trata de um processo cronológico e linear; ao contrário, há descontinuidade, ora aparecendo mais os avanços, ora se destacando as contradições e conflitos do processo.

Mesmo reconhecendo a importância desse pensamento, quando se procura explicar a constituição de uma política pública e, em seguida, manifestar por escrito esse entendimento, há geralmente uma tendência a simplificar, reduzir e separar as partes. Assim, são envidados esforços no sentido de compreender a formulação da

política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, considerando a comunicação com as demais fases. “A formulação designa o trabalho graças ao qual um problema se inscreve sobre agenda governamental, ou um problema é transformado em alternativa para ação [...]. A fase de formulação pode revestir-se de aspectos em aparência desordenada, diluídos no tempo, e não-linear”.<sup>197</sup>

Lindblom ressalta a importância do processo de decisão política e aponta o método de separação da política pública em seus componentes, estudando como surgem os problemas de decisão política e como chegam à agenda das autoridades governamentais; em seguida, como os atores formulam os temas da ação governamental, como se processa a subsequente ação legislativa, como os administradores aplicam a política escolhida e, no fim do processo, como essa política pode ser avaliada<sup>198</sup>. Contudo, segundo esse mesmo autor, o modelo que separa cada uma das fases da política é hipotético, inexistindo uma abordagem que avance gradualmente, de forma racional e lógica, no processo decisório, pois as fases estão interligadas.

O processo de elaboração, implementação e avaliação de política pública não constitui apenas uma questão técnica, sendo perpassado por relações de poder e influência, envolvendo debate, argumentação e luta simbólica, o que significa que não há limites previamente definidos no processo de tomada de decisões. Lindblom concebe o processo decisório político como algo extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos.<sup>199</sup>

Apropriar-se da ideia do processo decisório de política pública como algo complexo, cujo início e fim não são bem delimitados, significa reconhecer a dificuldade em precisar, por exemplo, que decisões foram mais importantes na formulação da política pública de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil. Embora existam interpretações diferenciadas quanto ao surgimento dessa política, os estudiosos têm apontado como marco de inserção do tema na agenda pública a instalação da CPI da Prostituição Infantil. Assim sendo, todas as estratégias já mencionadas da sociedade e do governo em relação ao enfrentamento do fenômeno

---

197 MENY, Yves; THOENIG, Jean Claude. *Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989, p. 220 e 222.

198 LINDBLOM, Charles Edward. *O processo de decisão política*. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: EdUnB, 1981.

199 *Ibidem* p.10

fazem parte desse desenho da política pública que se pretende delinear, que culmina com os planos e programas criados nos anos 2000.

Segundo Maria Lúcia Leal<sup>200</sup>, as respostas institucionais para o combate da violência e da exploração sexual comercial contra crianças e adolescentes são experiências recentes no Brasil, que se fundamentam em dois momentos inter-relacionados. O primeiro refere-se à institucionalização do paradigma de direitos, baseado nas normativas internacionais, e o segundo refere-se ao fortalecimento da política de garantia de defesa e de direitos da criança e do adolescente, baseado em instrumentos jurídicos nacionais, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Assistência, a Constituição Federal, a Carta de Brasília, e internacionais, como a Declaração dos Direitos Humanos, a Agenda de Estocolmo.

A institucionalização do paradigma de direitos perpassa toda a sociedade e está relacionada à implementação e ao fortalecimento do que se convencionou chamar de sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente. Na realidade, esse paradigma só pode se implementar por meio da consolidação do Estado Democrático, dado que, quando o Estado assegura cidadania à população, enfrentando a questão social, está também respondendo ao problema da violação de direitos de crianças e adolescentes. Portanto, a existência de planos e programas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil é compreendida nessa relação com a defesa de direitos, da democracia.

A IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em 2001, teve como tema: *Crianças, Adolescentes e Violência: violência é covardia, as marcas ficam na sociedade*. Foi debatida a questão da violência sexual no eixo Proteção Especial, cujo compromisso deliberado foi “Garantir a erradicação da violência sexual infanto-juvenil, viabilizando a implantação e implementação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência, Exploração e Abuso Sexual nas Unidades da Federação e respectivos Municípios”.<sup>201</sup> Para concretização deste compromisso diversas estratégias foram apontadas, tais como mobilização por meio da articulação dos três níveis de governo em redes. É esta a concepção presente no direcionamento das políticas públicas, o que evidencia o reconhecimento de que

---

200 LEAL, Maria Lúcia Pinto; LEAL, Maria de Fátima Pinto (Org.) Exploração Sexual Comercial de Meninos, Meninas e de Adolescentes na América Latina e Caribe. Relatório final. Brasília: CECRIA, 2000.

201 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 4. Anais. Brasília: 2001, p. 119.

sem articulação o problema da violência sexual infanto-juvenil não pode ser enfrentado. Foi proposto também dar visibilidade ao fenômeno por meio de campanhas, pesquisas, bancos de dados, mídia e notificação; capacitação dos setores das políticas sociais e dos operadores de direitos, para o diagnóstico, a prevenção e o tratamento das vítimas.

A V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ocorreu em 2003 e teve como tema o *Pacto pela Paz*. Suas deliberações foram consideradas compromissos do Pacto. Tendo apontado avanços e dificuldades em relação ao compromisso assumido na conferência anterior, foram formuladas ações para cumprimento das estratégias deliberadas anteriormente, quais foram<sup>202</sup>: instituir o *Calendário de Cidadania da Infância*, com o tema da violência sexual em campanhas nacionais; implantar, implementar, fortalecer e mobilizar fóruns, grêmios, movimentos, comitês, conselhos e comissões, utilizando os recursos da mídia para a sensibilização dos poderes públicos e da sociedade na perspectiva de erradicação da violência sexual e do tráfico de pessoas (orientação sobre recebimento de denúncias, encaminhamentos e atendimentos); implementar o Plano Nacional, Planos Estaduais, Regionais e Municipais para o Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, com dotação garantida nos orçamentos e fundos das políticas públicas e nos Planos Plurianuais; incluir os crimes cometidos em meio eletrônico; garantir recursos para a criação de varas, promotorias, defensorias, delegacias e serviços especializados na proteção da criança e do adolescente, buscando-se não repetir a vitimização; implantação e implementação de programas de proteção e defesa de vítimas e testemunhas; fiscalização e campanhas nas regiões de fronteira para inibir, coibir e punir o tráfico interno e internacional de crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial; criar programas permanentes de capacitação para profissionais que atuam na área da infância e da juventude; inserção de temas transversais relacionados à temática no currículo escolar; proporcionar capacitação, mobilização e participação de crianças e adolescentes em conferências e colegiados de políticas públicas para o controle social e incentivo do protagonismo infanto-juvenil.

---

202 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 5. Anais. Brasília: 2003.



Considerando a importância das ações supracitadas faremos destaque a alguns programas e planos de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil produzidos nos anos 2000 em um contexto peculiar de luta pela garantia dos direitos da criança e do adolescente. Constituem-se expressões da política pública, sendo muitas vezes identificados e/ou confundidos com a mesma. Vale recordar o pensamento de Pedro Demo: “Olhando criticamente, é difícil descobrir um programa social estatal significativo em quantidade e qualidade. A desigualdade social tem se avolumado de tal forma, que as ofertas públicas se tornam cada vez mais apequenadas e insatisfatórias”.<sup>203</sup>

#### *2.4.1. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil e Programa Sentinela*

A exposição da agenda pública da violência sexual infanto-juvenil possibilita compreender a relação do plano nacional com o movimento histórico de enfrentamento do fenômeno. Esse plano atende à principal recomendação da Agenda de Estocolmo, surgindo como parte de um compromisso, nacional e internacional, do governo federal na luta contra a exploração sexual infanto-juvenil. No entanto, entre a realização do Congresso de Estocolmo e a formulação do plano houve um período de quatro anos.

Na trajetória histórica que antecede a construção do Plano Nacional, houve uma mobilização principalmente por meio da realização do I Encontro ECPAT no Brasil<sup>204</sup>, em 1997, em Salvador, promovido pelo CEDECA Bahia, atendendo uma solicitação do ECPAT Internacional. Em 1998, ocorre o II Segundo Encontro ECPAT no Brasil, onde foram constituídos grupos regionais que possibilitou identificar diversos atores sociais e parcerias que já vinham desenvolvendo ações no país, nessa área. Dessa forma, reconhecendo a gravidade e a extensão do problema, os grupos regionais ECPAT Brasil, apoiados pelo Ministério da Justiça, discutiram, em

---

203 DEMO, Pedro. Política social, educação e cidadania. Campinas: Papyrus, 1994, p. 51.

204 Foi nesse encontro que a sociedade civil formaliza sua filiação ao movimento internacional denominado “Articulação Internacional contra Prostituição, Pornografia e Tráfico de Crianças e Adolescentes” - ECPAT, tendo como representante brasileiro o CEDECA Bahia. O ECPAT tem como missão combater todas as formas de exploração sexual contra crianças e adolescentes.

1999, o esboço do Plano Nacional e assumiram o compromisso de coordenar o processo de elaboração do referido plano.<sup>205</sup>

Por conseguinte, a formulação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil foi produto dessa trajetória, construída ao longo da década de 90 do século passado, entre governo, entidades não-governamentais e organismos internacionais.

O Plano Nacional foi elaborado com ampla participação do governo e da sociedade civil. Mais de 100 organizações presentes o aprovaram num encontro de articulação do plano nacional, na cidade de Natal/RN, em junho de 2000. Entretanto, como reforça Hélia Barbosa<sup>206</sup>, a formulação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil teve como base o conjunto de decisões/proposições elaboradas durante as discussões realizadas no II Encontro ECPAT Brasil. Em 12 de julho do mesmo ano, o plano foi aprovado em assembléia ordinária do CONANDA, constituindo-se em diretriz nacional no âmbito das políticas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

O processo de articulação e mobilização da sociedade civil e do governo nos anos 90 resultou na construção coletiva e participativa do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, discutido e aprovado em um Seminário realizado em Natal/RN em junho de 2000, da qual participaram 130 instituições responsáveis pelo enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes em todas as regiões do Brasil.<sup>207</sup>

Este plano atende ao compromisso político do governo brasileiro firmado na *Declaração e Agenda para a Ação*, aprovada no I Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças já citado. O seu objetivo geral é “estabelecer um conjunto de ações articuladas que permita a intervenção técnico-política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes”<sup>208</sup>. Seu quadro operativo estabelece as atividades em torno de seis eixos estratégicos: *análise da situação* – visa basicamente a conhecer o fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes; *mobilização e articulação* – seu

205 Disponível em <[http://www.cedeca.org.br/PDF/historico\\_eventos\\_campanhas\\_CEDECA\\_BA.pdf](http://www.cedeca.org.br/PDF/historico_eventos_campanhas_CEDECA_BA.pdf)>.

206 BARBOSA, Hélia *et al.* O enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil no Nordeste. Disponível em <[http://www.cedeca.org.br/publicações/const\\_05.pdf](http://www.cedeca.org.br/publicações/const_05.pdf)>. Acessado em 08 set 2007.

207 LEAL, Maria Lúcia Pinto; LEAL, Maria de Fátima Pinto. Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil – ESCCA. (Período 1996-2004). Rio de Janeiro: Save the Children, 2005, p. 37.

208 COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Plano Nacional. Disponível em <[www.comitenacional.org.br/index.php/content/view/19.html](http://www.comitenacional.org.br/index.php/content/view/19.html)>. Acessado em 17 mar 2008.

objetivo é fortalecer as articulações nacionais, regionais e locais de combate e pela eliminação da violência sexual e mobilizar a sociedade civil no enfrentamento da problemática, avaliando os impactos das ações de mobilização; *defesa e responsabilização* – deve principalmente atualizar a legislação sobre crimes sexuais, combater a impunidade, disponibilizar serviços de notificação e capacitar os profissionais da área jurídico-policial; *atendimento* – efetuar e garantir o atendimento especializado e em rede às crianças e aos adolescentes em situação de violência sexual e às suas famílias, por profissionais especializados e capacitados; *prevenção* – assegurar ações preventivas contra a violência sexual, possibilitando que as crianças e os adolescentes sejam educados para o fortalecimento da sua auto defesa; *protagonismo infanto-juvenil* – promover a participação ativa de crianças e adolescentes pela defesa de seus direitos e comprometê-los com o monitoramento da execução do Plano Nacional.<sup>209</sup>

O plano nacional constituiu a referência para a elaboração de políticas públicas na área do enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil; portanto, nele está presente a concepção da política pública. É o plano que aponta o sentido da política, sua dimensão epistemológica, embora não seja este o único documento ou meio de identificar os objetivos da política. É possível reconhecê-los também por meio de ações, programas de governo, prestações de serviço, ações em si, que é a dimensão mais praxiológica. Assim, unem-se formulação e implementação da política pública, muitas vezes com direcionamentos diferenciados.

Para monitoramento e avaliação do plano nacional de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, foi criado, em junho de 2002, o Comitê Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, que se constitui em um fórum de articulação representativo da sociedade, dos poderes públicos e das cooperações internacionais. Para sua operacionalização nas cinco regiões brasileiras, criou-se uma coordenação colegiada representada pelos Comitês Regionais e pelos Pontos Focais nos estados.

Política pública não se faz somente com intenções, declarações e/ou decisões. Este plano representa a dimensão epistemológica da política, mas é necessária sua implementação, na prática, para mostrar o que realmente está sendo feito, ou não, e de que maneira. Segundo Muller e Surel, a política pública é, antes

---

209 Op.cit., p. 14-15.

de tudo, constituída por um *quadro normativo de ação*, um conjunto de medidas concretas que constituem a substância “visível” da política,<sup>210</sup> ou seja, os instrumentos da política.

Uma das ações previstas no Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil do governo brasileiro está relacionada ao atendimento social especializado, por meio do Programa Sentinela, criado no ano 2000, que inicialmente era identificado como sendo a própria política de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, e que representa a concretização da viabilização do processo de formulações e discussões nessa área ao longo dos anos, pois surge em conexão e como produto do debate realizado em torno da problemática e visando a cumprir as metas estabelecidas pelo Plano Nacional. Por conseguinte, as medidas implementadas recentemente, nos anos 2000, estão relacionadas às decisões tomadas para proteger integralmente a infância e aos compromissos assumidos pelo governo brasileiro, que firmou como prioridade na agenda pública do país a violência sexual na infância, ao criar o citado Programa.

A proposta de intervenção da política de assistência social às crianças e aos adolescentes vítimas de violência sexual trazida pelo Programa Sentinela foi modificada, pois o atendimento deixou de ser jornada ampliada, com o desenvolvimento de atividades sócio-educativas, desportivas e culturais, e tornou-se atendimento social especializado com centralidade no trabalho com a família e desenvolvimento de ações de apoio e psicossociais.

O Programa Sentinela foi idealizado dentro de uma concepção de gestão intergovernamental, de caráter intersetorial. Para tanto, faz-se necessário que todas as instâncias trabalhem de forma pactuada e integrada, dentro das competências de cada esfera de governo, envolvendo, em todas as etapas, a participação da sociedade civil.<sup>211</sup>

Segundo essa concepção, a idealização do Programa Sentinela está imbuída de uma gestão de caráter intersetorial. Em razão da complexidade do problema e suas interfaces, ações conjuntas e articuladas são necessárias para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Por isso, exigem-se ações no eixo do atendimento e nos demais eixos do plano nacional para erradicação do problema. As ações na área de defesa de direitos, por exemplo, dizem respeito à

---

210 MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Paris: Montchrestien, 1998.

211 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 878, de 3 de dezembro de 2001.

implementação e ao fortalecimento de conselhos tutelares, delegacias de proteção à infância e à juventude<sup>212</sup>.

Em 2003, o Presidente da República declarou como meta prioritária do seu governo o combate à violência sexual contra crianças e adolescentes. Foi, então, criada, pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com base nessa prioridade governamental, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que assumiu papel importante na condução do enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. A Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) coordena o Programa Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e prioriza, dentre outras ações, o enfrentamento da exploração sexual comercial, incluindo o tráfico de crianças e adolescentes, para fins de exploração sexual.<sup>213</sup>

Outro marco importante na construção dessa política pública foi a criação, por decreto presidencial, em março de 2004, da Comissão Intersetorial para o Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, com a “finalidade de articular e integrar as políticas públicas setoriais e acompanhar a implementação dos programas voltados às crianças e aos adolescentes vitimizados e suas famílias, desenvolvidos pelo governo federal, por organismos internacionais e por organizações da sociedade civil”.<sup>214</sup>

Após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, em 14 de outubro de 2004, o Programa Sentinela foi transposto à condição de Serviço de Prestação Continuada. Em 2005, segundo o Sistema Único de Assistência Social, tornou-se *Serviço Continuado Especializado para o Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes – Sentinela*. Essa mudança deve ser compreendida a partir do novo modelo de organização da Assistência Social, cujos

---

212 Segundo avaliação do Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, do ponto de vista das ações de defesa de direitos operadas pelo Ministério da Justiça, a previsão de atuação somente com a manutenção da rede de informações é insuficiente, e se faz urgente a previsão de ações de apoio, desenvolvimento e fortalecimento da estrutura que compõem o sistema de garantia de direitos, principalmente os conselhos tutelares e as delegacias de proteção. Disponível em <[http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/content/av\\_prog/26/04/prog2604.htm](http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/content/av_prog/26/04/prog2604.htm)>

213 BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Disponível em <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/spdca](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca)>. Acesso em 14 jun 2007.

214 Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil- ESCCA (1996-2004). Brasília, VIOLES/SER/Unb; Save the Children, 2005, p. 68.

serviços foram reorganizados por níveis de complexidade: proteção social básica e especial de média e alta complexidade<sup>215</sup>.

A proteção básica visa a prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários<sup>216</sup>, estando destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da privação e/ou fragilização de vínculos afetivos. Pode-se destacar o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Os serviços de proteção social básica são executados diretamente nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de assistência social.

Já a ênfase da proteção social especial é priorizar a reestruturação de abrigamentos de indivíduos que, por razões diversas, não contam mais com a proteção e o cuidado de suas famílias.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos de risco pessoal e social, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.<sup>217</sup>

O Sentinela é desenvolvido na esfera do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), de abrangência local ou regional, e deve manter estreita articulação com os demais serviços da proteção social básica e especial e com as demais políticas públicas e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos. Estes serviços estão sendo implantados gradualmente nos estados e municípios.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS constitui-se numa unidade pública estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com seus direitos violados, promovendo a integração de esforços, recursos e meios para enfrentar a dispersão dos serviços e potencializar a ação para os seus usuários, envolvendo um conjunto

---

215 Proteção Social Especial de Média Complexidade se destina a dar atenção às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos e a Proteção Social de Alta Complexidade se destina a dar atenção às famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário.

216 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. PNAS/2004. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: MDS, 2005.

217 Ibidem.

de profissionais e processos de trabalhos que devem ofertar apoio e acompanhamento individualizado especializado.<sup>218</sup>

A mudança do Programa Sentinela para serviço continuado de enfrentamento aponta a nova compreensão da Política de Assistência Social quanto ao atendimento à criança ou ao adolescente que teve os seus direitos sexuais violados. Ressalta-se que os serviços socioassistenciais implicam a produção de ações continuadas e por tempo indeterminado, voltados à proteção social da população usuária da rede de assistência social.

A política pública é uma expressão do poder público, o que faz com que o Estado tenha primazia na coordenação da assistência social e na definição de novas bases para a relação entre este e a sociedade civil. O Estado estrutura a política, pois detém os recursos e o poder de formular e executar programas de ação pública. Entretanto, na perspectiva de organizar as ações de enfrentamento da violência sexual, o governo brasileiro conta com outros ministérios na área de direitos humanos, além do MDS, e nesse sentido se requer uma conjugação articulada de instâncias públicas para desenvolver um trabalho de enfrentamento intersectorial.

O Ministério do Turismo<sup>219</sup>, criado em 2003, passa a desenvolver, no ano de 2004, uma discussão sobre exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, contribuindo para o estabelecimento de parcerias no combate ao turismo sexual. Nesse mesmo ano, realizou-se o Seminário Turismo Sustentável e Infância, em que se discutiu o tema “turismo sexual”. Segundo Maria Lúcia Leal<sup>220</sup>, em 2005 foi elaborado um plano de ação 2005/2006 para desenvolvimento do tema Turismo Sustentável e Infância, sendo definidas as seguintes ações: implantação de Códigos de Conduta do Turismo contra a Exploração Sexual Infanto-Juvenil em nível nacional, desenvolvimento de Campanhas Nacionais e Internacionais sobre Turismo Sustentável e Infância, capacitação do *Trade Turístico*, ONGs, Ministério do Turismo.

A ação mais recente realizada no país para enfrentamento da violência sexual foi a criação, pelo governo federal, do Programa de Ações Integradas e Referências

---

217 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Centro de Referência Especializado-CREAS. Guia de Orientações nº 01. Brasília: MDS, [s.d.].

219 Anteriormente quem desenvolvia ações nesta área era a Embratur, até o final de 2002.

220 LEAL, Maria Lúcia Pinto; LEAL, Maria de Fátima Pinto. Estudo Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil – ESCCA. (Período 1996-2004). Rio de Janeiro: Save the Children, 2005, p. 37.

à Violência Sexual Infanto-Juvenil (PAIR), vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Seu surgimento está relacionado à parceria realizada entre governo federal e organismos internacionais, como será visto a seguir.

#### *2.4.2. Programa de Ações Integradas e Referências de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro – PAIR*

A partir da segunda metade dos anos 1990, o Brasil estabelece uma forte articulação com os organismos de cooperação internacional, tais como o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Além do financiamento, esses organismos contribuem na elaboração, juntamente com o governo e a sociedade civil, da agenda política e programática de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Como afirma Karen Koshima<sup>221</sup>, “as organizações internacionais participaram ativamente de todo este processo, desde as discussões que levaram à definição da agenda, à participação nos espaços de construção das propostas de indicadores de avaliação, até a própria implementação, como é o caso do POMMAR no PAIR”.

A parceria com a USAID ocorreu, num primeiro momento, apenas com alguns estados do Nordeste, pois era nessa região que a imprensa local e as redes de organizações da infância e juventude constataram grande incidência de casos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes. Para tanto, contribuiu a divulgação, na mídia, das denúncias da CPI da Prostituição Infantil. Nesse sentido, o contexto de denúncias e visibilidade do fenômeno na mídia associado a um movimento social que reivindicava ações de combate ao turismo sexual, pois o Nordeste era um pólo turístico, contribuiu para que o POMMAR financiasse trabalhos de ONGs na área. Posteriormente, principalmente nos anos 2000, as articulações foram se expandindo, deixando de ser apoio regional às ONGs para se transformar em ações capazes de interferir na construção de políticas locais, tais

---

221 KOSHIMA, Karen. *Cooperação Internacional e Políticas Públicas: a influência do POMMAR/USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.* (Dissertação de Mestrado). Salvador, UFBA, 2006, p. 45.



como estudos, ações, intervenções qualificadas de atendimento, formação de redes. A cooperação internacional apóia ações em todo o Brasil, dentre as quais pesquisas norteadoras de programas e políticas públicas, como a PESTRAF – Pesquisa sobre Tráficos de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual.

Esta pesquisa, realizada em 2002, mapeou as rotas de tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins sexuais e apontou as cidades e regiões brasileiras com maior incidência de redes de exploração sexual e, por conseguinte, a necessidade de intervenção do Estado nessa área. Assim sendo, é criado o PAIR para responder aos indicadores da PESTRAF. A Secretaria de Estado de Assistência Social do então Ministério da Previdência e Assistência Social e a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, naquele momento vinculada ao Ministério da Justiça, articuladas com a USAID, assinaram um memorando de entendimento<sup>222</sup> para elaboração de uma metodologia de intervenção.

A metodologia do PAIR aponta uma lógica descentralizada e participativa que, além da articulação entre as três esferas de governo — federal, estadual e municipal —, propõe o fortalecimento dos atores locais para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes numa abordagem de formação de rede, como sinaliza o depoimento de um representante da USAID no Brasil.

Um dos pontos fortes da participação POMMAR/USAID, no PAIR, é que a metodologia adotada inverte as práticas tradicionalmente hierarquizantes, verticalizadas e centralizantes de políticas públicas. A lógica proposta, sustentada nos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, estimula que os processos sejam estabelecidos nas bases e que a partir daí sejam indicadas as providências para as soluções dos problemas, cabendo ao conjunto dos instrumentos (políticos, institucionais e programáticos) promover a sua execução, respeitando os princípios da descentralização e municipalização das ações.<sup>223</sup>

O marco referencial do PAIR é precisamente o artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente,<sup>224</sup> que enfoca a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual

---

222 BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro. Parâmetros Metodológicos do PAIR. Brasília: SEDH, 2006.

223 LENTINI, Nena. Nena Lentini fala sobre as ações do PAIR no combate aos crimes sexuais. Caminhos. Campo Grande, 23 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www.caminhos.ufms.br>>. Acesso em 04 mai 2008.

224 "Art.86 – A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

Infanto-Juvenil constitui a referência metodológica e legal. Ressalta-se, assim, nessas referências, a idéia de articulação, bem presente no objetivo do Programa, que propõe integrar políticas para construção de uma agenda comum de trabalho, entre governo, sociedade civil e organismos internacionais, visando à realização de ações de proteção a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade ou vítimas de violência sexual e tráfico para fins sexuais.

O Programa foi implantando inicialmente em seis municípios do país, identificados como rotas de tráfico infanto-juvenil pela PESTRAF: Corumbá/MS, na região Centro-oeste; Campina Grande/PB e Feira de Santana/BA, na região Nordeste; Manaus/AM, Rio Branco/AC e Pacaraima/RR, na região Norte. Todavia, como sua abrangência é mínima, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH ) tem envidado esforços para expandi-lo para outras cidades brasileiras. Em 2005, dois municípios foram incorporados ao Programa: Fortaleza/CE e Belo Horizonte/MG. Em 2006, foi levado para São Luís/MA. Além da expansão, novos parceiros foram agregados, tais como o Ministério da Saúde, o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação e o Ministério do Turismo.

A implementação da metodologia proposta tem apresentado resultados que contribuíram para a renovação do termo de cooperação técnica do PAIR por meio da assinatura, em 18 de maio de 2006, do Aditivo ao Memorando de Entendimento entre a SEDH, o MDS e a USAID para continuidade do PAIR. Noutras palavras, o Programa tem sido um sucesso, superando a proposta originalmente prevista (outubro de 2002 a dezembro de 2005), o que não significa ausência de conflitos e contradições e nem homogeneidade nas experiências vivenciadas pelos municípios.

No próximo capítulo, será tratada especificamente a formulação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas, com destaque para as contribuições do PAIR nesse sentido.

### III - A FORMAÇÃO DA AGENDA E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO AMAZONAS

Tendo como referência a discussão já realizada sobre o processo de formulação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no Brasil, envidamos esforços neste capítulo para compreender como o problema da violência sexual contra criança e adolescente entra na agenda pública local e qual a visão de diferentes atores da sociedade e do Estado, tanto na esfera municipal como na estadual, sobre a formulação da política pública no estado do Amazonas. Para tanto, iniciaremos refletindo sobre a inserção do fenômeno em seu contexto local.

#### **3.1 O fenômeno da violência sexual infanto-juvenil no contexto sociopolítico, econômico e histórico do estado do Amazonas**

A entrada do problema da violência sexual infanto-juvenil na agenda política do estado do Amazonas insere-se no contexto sociopolítico, econômico e histórico em que os atores envolvidos com os direitos da criança e do adolescente se encontram. Portanto, as condições históricas e sociais marcam suas ações e discursos sobre a agenda e formulação da política pública. Há dois contextos considerados neste trabalho: um mais imediato (local) e outro mais amplo (global), ambos inter-relacionados.

O Brasil é permeado por profundas desigualdades sociais, econômicas, políticas e regionais. Possui 27,4 milhões de crianças e adolescentes vivendo em situação de pobreza, concentrados mais nos municípios das regiões Norte e Nordeste, as mais pobres do país.<sup>224</sup> “Na região Norte, 60% das meninas e meninos vivem em famílias com renda de até meio salário mínimo por pessoa. Na região Nordeste, esse percentual ultrapassa 68%, com municípios chegando a mais de 96% de crianças e adolescentes nessa situação”.<sup>225</sup> Portanto, indicadores como esse apontam a necessidade de políticas públicas urgentes para a região, além de outros, como falta de acesso à educação e mortalidade infantil.

---

224 FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Relatório Situação Mundial da Infância. Brasil: Unicef, 2005.

225 Ibidem.

Outro indicador que afeta a qualidade de vida das crianças refere-se à alfabetização das pessoas adultas, podendo contribuir ou não para uma ambiente que estimula o processo de aprendizagem infantil. Na Amazônia há um grande atraso na alfabetização rural, e as piores taxas desse analfabetismo de pessoas com 10 anos ou mais de idade da região estão no Amazonas (36,7%) e no Acre (40,9%).<sup>226</sup> “[...] dos 32 municípios da região com 50% ou mais de analfabetismo na zona rural, 20 estão no Amazonas e 8 no Acre. Em contrapartida, dos 10 municípios em melhor situação na região, apenas 3 situam-se no Amazonas e nenhum no Acre.”<sup>227</sup>

Segundo Dirk Oesselmann “[...] numa região rica em todo tipo de recursos naturais como a Amazônia, existe, pelo menos, mais de um terço da população abaixo do limite oficial da pobreza, considerando apenas os centros urbanos.”<sup>228</sup> A região amazônica, ressalta o autor, foi e continua sendo na atualidade uma área onde se aplicam estratégias políticas e se realizam projetos econômicos que não visam prioritariamente ao desenvolvimento humano da população, mas partem de interesses externos. Desta forma, a situação da população está, geralmente, subordinada aos interesses de exploração, utilização ou preservação dos recursos naturais desta região. “Poucos consideram os direitos sociais das pessoas, que vivem e sobrevivem desta terra, como ponto de partida para qualquer desenvolvimento da região, mas enxergam a população principalmente como mais um elemento ameaçador dos seus interesses.”<sup>229</sup> Em todos os estados do Brasil há graves violações dos direitos humanos, e não raramente o Estado brasileiro se torna parte do problema quando contribui para a impunidade e pelo envolvimento de seus agentes em violações de direitos humanos.<sup>230</sup>

As desigualdades socioeconômicas apontam uma estreita relação com a exploração sexual de mulheres e crianças, como se constata no quadro a seguir. As regiões mais pobres do país, Norte e Nordeste, possuem o maior número de rotas de tráfico para fins sexuais de mulheres e adolescentes.

---

226 FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Ser criança na Amazônia. Uma análise das condições de desenvolvimento infantil na região norte do Brasil. Belém: Unicef/Fundação Joaquim Nabuco, 2004, p. 29.

227 Ibidem, p. 29.

228 OESSELMANN, Dirk. Retratos da Amazônia: Caminhos para a análise de situação da Infância e Adolescência. Belém: UNAMA, 2000, p.18.

229 Ibidem, p. 15.

230 NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. III Relatório Nacional sobre Direitos Humanos no Brasil. 2002-2005. Disponível em <[www.nevusp.org/downloads/down099.pdf](http://www.nevusp.org/downloads/down099.pdf)>. Acessado em 14 dez 2006.

<b>Pobreza e desigualdades regionais/Geografia de rotas</b>			
<b>Regiões</b>	<b>Nº de Pobres (X Mil)</b>	<b>Proporção de Pobres (%)</b>	<b>Rotas de Tráfico (Nacional e Internacional)</b>
Região Norte	2.220	43,2	76
Região Nordeste	18.894	45,8	69
Região Sudeste	13.988	23,0	35
Região Sul	4.349	20,1	28
Região Centro-Oeste	2.469	24,8	33
<b>Brasil</b>	<b>41.919</b>	<b>30,2</b>	<b>241</b>

Quadro 7

Fontes: PESTRAF – Banco de Matérias Jornalísticas/2002; Relatórios Regionais da PESTRAF; Departamento da Polícia Federal – DPF – SAIP/CGMAF/DPJDPF-MJ-Brasília/DF e IBGE – 1999/2000.

Segundo Maria Lúcia Leal, no período entre 1996 e 2002 constatou-se no Brasil a existência de 110 rotas de tráficos internos, sendo 78 interestaduais e 32 intermunicipais. Destaca-se a região Norte com 36 interestaduais e 09 intermunicipais, totalizando 45 rotas, seguida pela região Nordeste com e 20 e 14 rotas respectivamente. Em nível internacional, há 131 rotas, sendo a campeã a região Nordeste com 35, seguida pela região Norte com 31. O que se pretende ressaltar deste estudo é o envolvimento de crianças e adolescentes, pois há uma incidência alta de mulheres crianças e adolescentes quando se compara ao tráfico de mulheres adultas. Enquanto as rotas internacionais destinam-se preferencialmente ao tráfico de mulheres, as nacionais têm as adolescentes como público mais freqüente – embora particularmente nas rotas internacionais da região Norte transitem mais adolescentes do que mulheres, diferindo das regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Além disso, o estudo aponta 62 rotas envolvendo o tráfico de adolescentes das 78 rotas interestaduais identificadas.<sup>231</sup>

A região Norte é campeã em rotas de tráficos com destaque para o estado do Amazonas.<sup>232</sup> Possui 9 das 31 rotas internacionais. Jovens mulheres são recrutadas nas boates de Manaus e na periferia da cidade com a promessa de ganharem relativamente bem fora do país. Se aqui no Brasil elas são pobres, lá elas se tornam escravas, tendo seus passaportes retidos e sendo obrigadas a trabalhar como garotas de programa.

231 LEAL, Maria Lucia. (org) Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial (PESTRAF). Relatório Nacional. Brasília: CECRIA, 2002.

232 HAZEU, Marcel. Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de exploração Sexual comercial na Amazônia. Belém: OIT, 2003.

De todos os estados pesquisados, o Amazonas configura-se como a principal origem do tráfico. As redes interestaduais, internacionais e transcontinentais possuem pessoas de contato em Manaus, tanto nas zonas de prostituição como dentro de órgãos públicos. A abordagem de meninas e mulheres focaliza principalmente as vulnerabilidades econômicas e se naturaliza no contexto amazônico onde migração é considerada estratégia natural de sobrevivência pessoal e familiar.<sup>233</sup>

É importante considerar o contexto em que isso ocorre e algumas peculiaridades da região Norte, assim como a vulnerabilidade social e econômica a que está submetida boa parte de sua população. Nos anos 90 foram implementados grandes projetos de infra-estrutura e mineração atraindo milhares de trabalhadores, principalmente homens, para os empregos (temporários) oferecidos. Ao mesmo tempo em que se organiza essa economia, cresce o comércio de serviços sexuais para este contingente de homens.<sup>234</sup> Confirmam-se, assim, os indicativos do II Congresso Mundial contra a exploração de crianças e adolescentes que “o mundo comercializa mais sexo hoje – a globalização econômica e a mercantilização de todas as formas da vida humana facilitam e promovem o crescimento da demanda pelo comércio do sexo”.<sup>235</sup> A existência de prostituição nos garimpos é notória. “No Brasil, os índices mais altos de exploração sexual são registrados entre as populações ribeirinhas da Amazônia, nas áreas de miscigenação entre brancos e índios, nas regiões de garimpo”.<sup>236</sup>

Antes dos grandes projetos de ocupação da Amazônia, isto é, de exploração, a explosão populacional dos anos de 1970 e 1980 contribuiu para a formação de bolsões de pobreza, deixando sem proteção social famílias da classe subalterna e expondo inclusive crianças, que se tornavam vulneráveis à situação de abandono e de violência sexual. Portanto, o modo como vem ocorrendo o processo de ocupação da região afeta a produção e reprodução da exploração sexual infanto-juvenil local. Considerando a complexidade desse fenômeno, é necessário compreendê-lo em todas as suas dimensões: ética, jurídica, econômica, política e cultural, pois ele não

---

233 Ibidem, p. 62.

234 Ibidem, p.44.

235 CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Comissão parlamentar de inquérito que investiga a prática de turismo sexual em Fortaleza. Relatório Final. 2002. Disponível em

<[http://www.cedecaceara.org.br/docs/documentos%20sobre%20violencia%20sexual/relatorio\\_cpi\\_turismosexual.doc](http://www.cedecaceara.org.br/docs/documentos%20sobre%20violencia%20sexual/relatorio_cpi_turismosexual.doc)>. Acessado em 11 mai 2006.

236 BARBOSA, Hélia. Abuso e Exploração Sexual de Crianças: Origens, Causas, Prevenção e Atendimento no Brasil in ABRANET, Inocência em Perigo: abuso sexual de crianças, pornografia infantil e pedofilia na Internet. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, p.27.

se reduz a questões econômicas; a questão da pobreza deve estar associada ao consumo, à dominação masculina, às desigualdades sociais, aos valores culturais.

Quanto à dimensão cultural, o estado do Amazonas aponta ainda traços do *patriarcado*. Segundo Maria Amélia Teles, embora os direitos da mulher brasileira tenham acompanhado os avanços adotados no mundo moderno, revolucionando sua condição jurídica, ainda se convive com resquícios patriarcais que estimulam os preconceitos contra a população feminina.<sup>237</sup> Essa percepção confirma-se nos estudos sobre a Amazônia e nos discursos de atores, como se vê no depoimento a seguir:

Os homens dessas comunidades rurais acham que eles podem usar as filhas com nove, dez anos. É comum, é comum acontecer, as autoridades todas sabem disso, e infelizmente ninguém toma providências. Eles agem de uma maneira tão tranqüila, porque eles sabem que o poder público não vai lá, é horrível a zona rural, quanto mais afastada, mais problemas. (FEDCA)<sup>238</sup>

Uma compreensão em que predomina a dominação masculina afeta diretamente a forma de lidar com a sexualidade feminina, pois quando o homem se considera dono da mulher, acredita ter o direito de torná-la objeto sexual, desrespeitando sua dignidade. E ações de violação contra a mulher, sejam crianças, adolescentes ou adultas, mantêm uma relação estreita com as ações e/ou omissões do poder público, pois assim como a presença de órgãos de defesa e de responsabilização coíbe práticas abusivas, a sua ausência facilita. Em Manaus apenas em abril de 2006 foi criado o conselho tutelar da zona rural, importante canal de denúncia de violação dos direitos da criança e do adolescente, contribuindo para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos da infância.

Portanto, concepções como essa enfatizam as contradições entre conquistas jurídicas em relação aos direitos da infância nem sempre incorporadas pelos segmentos da sociedade e sua efetiva concretização. Ainda se tem muito presente a idéia de posse, da dominação masculina e adultocêntrica. “Ainda existe esse resquício de cultura que há muito já aconteceu que os pais eram os primeiros a fazer sexo com as crianças, a criança fazia sexo com o pai porque ele entendia que era dele”.<sup>239</sup> Não se explica o abuso sexual somente pelo viés da cultura, seja

---

237 TELES, Maria Amélia de Almeida. O que são direitos humanos das mulheres. São Paulo: Brasiliense, 2006.

238 Entrevista realizada em 04/12/2006.

239 Entrevista realizada em 25/01/2007.

consumista, patriarcal e/ou da impunidade. A essa idéia deve se contrapor outra, a cultura do direito, do respeito e valorização da dignidade humana, da denúncia, da participação cidadã; quando a sociedade avança nessa direção é possível superar a cultura opressora ainda tão presente no Amazonas, como ratifica o discurso de uma delegada de polícia: “a questão cultural também aqui no nosso estado, na nossa região, a questão cultural também pesa, aquela cultura do homem que diz: eu tenho que ser o primeiro, existe isso aqui no Amazonas”. Esse pensamento de posse e coisificação do outro contribui para explicar, em parte, as razões pelas quais a maioria dos abusos sexuais são intrafamiliares e atingem principalmente mulheres.

Na nossa região nós vivemos assim, nós temos muito presente a questão da posse, os homens ainda acham que nós somos objeto e isso a gente vê muito forte nas comunidades rurais também, eu falo isso porque eu fui criada no interior. Influencia o clima, a história indígena, a questão do machismo, a falta de formação de valores humanos. (Assistente Social de abrigo)<sup>240</sup>

Segundo Hazeu, na região Norte existe uma facilidade no estabelecimento de relações sexuais.<sup>241</sup> É difícil identificar as razões dessa questão, alguns comentam que têm origem nas culturas indígenas, outros na própria promiscuidade em que vivem muitas pessoas de baixa renda, morando em espaços reduzidos, sem privacidade: “dorme pai, mãe, filho e filha todo mundo junto, o pai se embriaga, chega em casa, violenta filha, a mãe finge que está dormindo, então, acontece muito isso” (Delegada de Polícia).<sup>242</sup> Muitas pessoas morarem num cômodo só não justifica e nem explica a promiscuidade, a violência sexual, mas pode contribuir para sua realização, pois alguns fatos podem ocorrer de forma normal, espontânea, como, por exemplo, crianças presenciarem cenas sexuais ou nudez de familiares, sem que isso cause constrangimento: “até mesmo nós, os pais, sem querer, quando tiramos a roupa, ficamos nus na frente de um filho ou filha, nós já estamos cometendo um abuso, e é uma coisa tão natural nossa” (Conselheiro Tutelar).<sup>243</sup>

Essa idéia pode ser mais bem compreendida ao se considerar a importância do espaço, da privacidade para o desenvolvimento da criança. “[...] quanto maior o número de pessoas que compartilham um dormitório, maior a promiscuidade e maiores os riscos de situações que podem ser prejudiciais ao desenvolvimento

---

240 Entrevista realizada em 26/01/2007.

241 HAZEU, Marcel. Tráfico de mulheres crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial na Amazônia. Belém: OIT, 2003.

242 Entrevista realizada em 18/01/2007.

243 Entrevista realizada em 24/11/2006.



afetivo e emocional das crianças”.<sup>244</sup> A situação de densidade de moradores por cômodo é agravante (desvantajosa) na região Norte e Nordeste. Enquanto o Brasil tem 17,9% dos domicílios com densidade de até um morador por quarto, o Norte tem uma proporção correspondente de apenas 12,1% e o Nordeste, 15,5%. Em quase 20% das residências da região Norte a razão de número de moradores por número de quartos é igual ou superior a três, no Nordeste é bem menor (11,1%) e muito menor ainda na região Sul (5%). Entre os estados da região Norte as diferenças são grandes: o Amazonas se destaca com uma proporção elevada, de 27,6%, enquanto em Rondônia é de 9,2%.<sup>245</sup> De qualquer forma, essas condições não são as mais adequadas para a população, principalmente para crianças, e quando associadas a outros indicadores afetam diretamente a qualidade de vida.

Outra razão para a facilidade no estabelecimento das relações sexuais pode ser atribuída à ausência de casamento, principalmente em famílias que vivem em periferias e na zona rural. “Tem família grande, a menina chega aos doze, treze anos, ela se junta com um homem bem mais velho que ela, e, às vezes, engravida” (Diretora de abrigo).<sup>246</sup> Por falta de perspectivas, de oportunidades de vida, ou até mesmo de exemplos dentro da própria família, isso pode ocorrer. Considerando os conceitos já abordados, isso se caracteriza como abuso sexual, e do ponto de vista da legislação é violência presumida. Contudo, há segmentos da população que não partilham da mesma convicção defendida pelo poder público e organizações não governamentais de que uma situação como essa é crime sexual, e há percepções diferenciadas sobre prostituição infantil em que alguns a consideram como algo natural.

Fora a questão cultural mesmo, principalmente na região norte, de que é natural meninas fazerem programas [...] a gente, a sociedade não se indigna quando vê uma garota que está ali: não, não, isso é normal, a vida é dela. Isso não é normal não, tem organismos denunciando que isso não é normal, que isso é grave, danifica a integridade psicológica, física, social das nossas crianças e adolescentes. (Assistente Social do Juizado da Infância e da Juventude)<sup>247</sup>

---

244 FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. Ser criança na Amazônia. Uma análise das condições de desenvolvimento infantil na região Norte do Brasil. Belém: Unicef/Fundação Joaquim Nabuco, 2004, p. 19.

245 Ibidem, p. 19.

246 Entrevista realizada em 16/01/2007.

247 Entrevista realizada em 04/01/2007.

Quando se trata de compreender a violência sexual, nem sempre há consenso, e muitas vezes as interpretações jurídicas se chocam com práticas consideradas normais numa determinada realidade social. Embora a lei afirme que abuso e exploração sexual são crimes, as fronteiras que delimitam o crime nem sempre são nítidas quando se tem que caracterizar tal ato.

Se aparece uma menina de doze, treze anos, ela já tem um relacionamento com o namorado, ela fica grávida e a família vem trazer ela como uma denúncia de uma violência presumida, que é como a lei classifica. A gente fica no impasse porque a gente sabe que na prática não foi uma violência, foi uma coisa que a criança elegeu, foi uma escolha que numa idade dela sempre houve em todos os tempos, mas que pela lei tem uma outra classificação (Psicólogo do SAVVIS)<sup>248</sup>.

Essa interpretação aponta uma ambigüidade no sentido da violência sexual em uma abordagem jurídica em que qualquer relação sexual com menores de 14 anos é considerada violência presumida – e a compreensão da manifestação do fenômeno na realidade, pois o entrevistado está em dúvida se houve violência e justifica a relação a partir do consentimento da adolescente, o que não é aceito pela lei. Quando se consideram relações como essa como ordem “natural” das coisas, não se reconhece a violação dos direitos humanos, e ainda se justifica a violência.

Entretanto, a idéia de que houve uma opção, um consentimento, deve ser veementemente rechaçada, e não se deve aceitar como natural uma menina e adolescente de 12 ou 13 anos ter relações sexuais com o namorado ou fazer programa, que é exploração sexual. Nessa fase de desenvolvimento, a criança não tem consciência da própria sexualidade em condições de optar pela “prostituição infantil”. Quem se encontra nesse estado está sendo fortemente violada em seus direitos sexuais, não tem assegurados seus direitos básicos, vive geralmente em família em situação de vulnerabilidade social e econômica. É a criança cuja convivência familiar não assegura proteção, que raramente possui educação de qualidade e já sofreu outras violações.

Há um conjunto de fatores que explicam a exploração sexual contra crianças e adolescentes, particularmente a prostituição infantil, entre eles a ausência de valores familiares, necessidade de sobrevivência, interesses do mercado do sexo, clientes e estímulo ao consumismo exacerbado da sociedade. Meninas e

---

248 Entrevista realizada em 03/01/2007.

adolescentes fazem programas para o atendimento de suas necessidades básicas (dimensão econômica) e também para obtenção de produtos que vão valorizá-las, inseri-las na sociedade de mercado (dimensão social), mas elas são enganadas, não têm consciência dessa exploração.<sup>249</sup> “De fato, o modelo de globalização de mercados expande a idéia de consumo como meio de inserção social, estilo de vida, status que veicula através dos meios tecnológicos de comunicação e informação numa sociedade de marcas [...]”.<sup>250</sup>

Não se trata de uma garota “optando” por um relacionamento em troca de dinheiro, de um prato de comida ou de presentes em uma relação entre indivíduos. Geralmente, há uma rede de exploração sexual envolvendo hotéis, motéis, agência de turismo e cafetões. Conforme já apontado nos estudos, há rotas de tráficos para fins de exploração sexual. A BR 174 (ver Mapa de Rotas – Apêndice A) que liga o estado do Amazonas ao de Roraima e as fronteiras da Venezuela a Guiana constituem o corredor do tráfico internacional<sup>251</sup> de garotas menores de idade.<sup>252</sup>

A sociedade local confirma essa ideologia machista quando aceita que uma menina de doze anos faça programas, não reage e nem se indigna com a situação, estimula crianças a participarem de danças eróticas, como a do “Boi” em que meninas e mulheres dançam manifestando de forma sensual seu corpo. Dessa forma, valoriza-se, ou melhor, desvaloriza-se a sexualidade feminina em detrimento de sua cidadania, de sua condição de mulher cidadã.

Manaus é considerada a capital do “boi” (dança folclórica erotizada) e tem um comércio de sexo local com muita movimentação e baixa remuneração, criando um contexto que facilita o tráfico [...]. A implementação e a decadência da Zona Franca é, sem dúvida, uma situação importante na vulnerabilização de jovens e mulheres para o tráfico, por inicialmente provocar uma migração desordenada e em seguida um crescente desemprego.<sup>253</sup>

A desvalorização da mulher na sociedade amazonense está relacionada à opressão sofrida no decorrer de sua história, pois, segundo Heloísa Costa, desde o século XIX e XX, a Amazônia caracterizava-se, e ainda se caracteriza, como um

---

249 FERNANDEZ, Cristiane B.; COSTA, Roberta. Meninas em Cena. A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes na cidade de Manaus. Manaus, 2004. Relatório de Pesquisa.

250 LEAL, Maria Lúcia. Globalização e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: Save the Children, 2003, p. 09.

251 Ver anexo A.

252 Jornal A Crítica, 26 de junho de 2006.

253 HAZEU, Marcel. Op. cit., p. 55.

Estado patrimonial<sup>254</sup>, o que significa dizer que os governantes tratavam o Estado como se fosse seu patrimônio particular, sendo comum a prática do favor, de privilégios e de escolhas pessoais. Como afirma Silveira<sup>255</sup>, “Os interesses pessoais da autoridade não distinguem a sua dimensão íntima da administrativa, não havendo separação entre a seara do indivíduo em relação ao mister público que ocupava”. Nessa época prevalecia uma estrutura fortemente coercitiva às mulheres, dificultando a garantia de sua cidadania. Segundo Heloísa Lara, muitas vezes a justiça ofuscava os direitos das mulheres e crianças indígenas e mestiças ao permitir que brancos regatões e até altos funcionários públicos fossem agraciados com mulheres e crianças raptadas, presas ou doadas.<sup>256</sup>

Situações em que a justiça torna-se cega podem ser vistas no estado do Amazonas, pois, muitas vezes, as próprias autoridades estão envolvidas no processo e desrespeitam os direitos da infância, como aponta o relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. Identificou-se, no carnaval de 2001 em Manaus, uma rede de prostituição onde juiz e amigos exploravam sexualmente adolescentes recrutadas para fazerem programas, e pessoas ligadas a agências de modelo de Manaus envolvidas com a exploração sexual de crianças e adolescentes faziam o mesmo. O relatório da CPMI afirma:

Segundo informações recebidas, ele [empresário] alicia meninas para festas de orgias sexuais de políticos da cidade de Manaus. Paralelamente a essa atividade, consta que o referido empresário também tem envolvimento com a rota de tráfico internacional de mulheres e adolescentes Manaus – São Paulo – Madri. Esta rota seria a utilizada por pessoas com maior poder aquisitivo. Durante a audiência pública de Manaus, foi ouvida uma das vítimas desse esquema, a qual confirmou os fatos.<sup>257</sup>

Diante do exposto, sustenta-se neste trabalho que a violência sexual contra crianças e adolescentes no estado do Amazonas é mais bem compreendida se consideradas as relações de antagonismos, ambigüidades e cooperação entre Estado e sociedade, uma vez que há contradições tanto no discurso como nas

---

254 COSTA, Heloísa Lara Campos. *As mulheres e o Poder na Amazônia*. Manaus: EDUA, 2005.

255 SILVEIRA, Daniel Barile. *Patrimonialismo e Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Viana*. Disponível em <[www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel Barile da Silveira.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf)>. Acessado em 07 ago de 2007.

256 COSTA, Heloísa Lara Campos. *Op. Cit.*

257 RELATÓRIO Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Redes de Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no Brasil. Brasília, jul. 2004.

ações de seus representantes. Para tanto, será analisada a seguir como governo e sociedade civil inserem esse tema na agenda pública e como se formulam políticas públicas.

### **3.2 A agenda pública sobre violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas**

A entrada do tema violência sexual infanto-juvenil na agenda pública do estado do Amazonas ocorre na década de 1990 como parte de um movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente que contempla particularmente ações desenvolvidas por segmentos da sociedade e do governo local comprometidos com o enfrentamento do problema. Ao mesmo tempo, esse processo acompanha conquistas nessa área, já mencionadas, no cenário nacional e internacional. Nesse sentido, pode-se afirmar que na formação das agendas há uma certa articulação entre nível regional, nacional e internacional; esferas municipais, estaduais e federais; assim como entre Estado e sociedade. Desse modo, parte-se dessa compreensão de que redes de proteção desempenham um papel importante na elaboração da agenda, na formulação e na implementação da ação pública.

A formação da agenda local pode ser compreendida sob duas perspectivas: a primeira foca o *aparato institucional* cuja ênfase é o processo de construção da estrutura governamental e da sociedade civil de atendimento à criança e ao adolescente no Estado Democrático, e, a segunda, a *inserção dos atores* nesse campo institucional. Essas perspectivas não são excludentes, apenas diferenciam-se pelas ênfases, enquanto a primeira focaliza a estrutura, as condições sociais e políticas impostas pela realidade, a segunda enfoca a interação entre os atores, embora sem ignorar as condições institucionais. Dito isso, serão apontados a seguir alguns elementos que compõem a primeira perspectiva.

Após a Constituição Federal e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o estado do Amazonas implanta importantes órgãos que compõem o sistema de garantia de direitos (SGD) da criança. Em 1990<sup>258</sup> é criado

---

258 CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Ata da 1ª reunião, de 21/12/1990. Manaus. [s.n].

primeiramente o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e, posteriormente, em 16 de dezembro de 1992, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em atendimento às diretrizes da política de atendimento conforme artigo 88 do ECA.<sup>259</sup> Significa, portanto, reconhecer a influência de uma nova concepção de gestão pública na constituição do SGD e, por conseguinte, na formação da agenda pública local, ou seja, governo e sociedade civil articulam-se para fazer política.

Além da criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em 1996 é implantado na cidade de Manaus o primeiro Conselho Tutelar do estado do Amazonas que se constitui um canal importante para recebimento de denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes. Conseqüentemente a implantação e consolidação de direitos e tutelares são considerados elos estratégicos na rede de proteção da infância. Do ponto de vista da sociedade civil em 1996, a Organização Não Governamental (Ong) Estação Direito com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF desenvolveu o *Projeto Txai-Mobilização pelos Direitos da Criança e do Adolescente em Situação de Exploração sexual infanto-juvenil na Amazônia*.<sup>260</sup> Faziam parte desse projeto sete estados da região Norte que compunham um grupo de trabalho regional de estudo da temática.

O projeto supracitado, segundo sua consultora, Graça Barreto,<sup>261</sup> visava fazer um diagnóstico da situação de exploração sexual comercial infanto-juvenil na região Norte e garantir a inclusão do tema na agenda política dos governos estaduais e municipais. Quanto ao levantamento no estado do Amazonas, os casos apontam que a violência sexual (abuso) antecede as formas de exploração sexual e ocorrem principalmente nas periferias da cidade de Manaus e em municípios do interior do Estado com alto índice populacional e limitada infra-estrutura; a exploração sexual está relacionada às raízes históricas de desenvolvimento e ocupação do Estado, assim como a violência estrutural. Quanto ao primeiro resultado da relação entre

---

259 Art. 88: [...] “II – Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”.

260 O Escritório do Unicef para a Região Norte em 1996 convidou representantes dos sete estados da Região para compor o *Grupo de Trabalho Regional sobre Exploração Sexual Infanto-Juvenil na Amazônia* que elaboraram o ProjetoTxai, sendo a Estação Direito a ONG escolhida para ser a Secretaria Executiva.

261 BARRETO, Graça. Da violência à Exploração Sexual: a realidade do estado do Amazonas. In CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. 1. Anais. Manaus: CEDCA, 1997.

abuso e exploração sexual, alguns estudiosos, como Yvone Mello<sup>262</sup>, têm apontado que crianças em prostituição infantil são oriundas de famílias pobres e vítimas de violência sexual intrafamiliar. Torna-se explícita nos resultados apontados uma das principais faces da exploração sexual infanto-juvenil, que está relacionada à questão econômica.

Um marco na agenda local foi o lançamento no final de 1997 do Projeto Cunhantã-Curumim<sup>263</sup> vinculado ao Programa Brasil Criança Cidadã<sup>264</sup> para atendimento a crianças e adolescentes entre 09 e 17 anos, com ênfase na prostituição infantil. O programa visava concretizar os objetivos de proteção às famílias, crianças e adolescentes em situação de risco social preconizados pela LOAS e pelo ECA, sendo uma de suas diretrizes a priorização de municípios com índices de prostituição preocupantes. No mesmo ano, governo e sociedade civil avançam no debate quando realizam a I Conferência Municipal e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois um dos eixos temáticos era violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes. Portanto, acompanhando as diretrizes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o tema é pautado nas três esferas de governo municipal, estadual e federal, mediante suas respectivas conferências.

Os anais da I Conferência Municipal apontam a compreensão de seus participantes quanto ao problema da exploração sexual. Primordialmente está associada à violência estrutural a que está submetida a infância pobre, como se vê a seguir: “A exclusão social leva crianças e adolescentes a situações de risco. Em busca de satisfazer suas necessidades básicas as crianças, ainda em tenra idade, são submetidas à exploração sexual fazendo dessa atividade sua alternativa de sobrevivência”.<sup>265</sup> A idéia da violência sexual vinculada a outros tipos de violência

---

262 MELLO, Yvone Bezerra. Explotación Sexual Contra Niños y Adolescentes en las Américas: Aspectos Conceptuales, Económicos, Sociales, Cuestiones de Género, Etnia, valores y Violencia. In SEMINARIO CONTRA A EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LAS AMÉRICAS. Anales. Brasília: Ministério da Justiça, OIT, CECRIA, 1997.

263 O estado do Amazonas firma convênio com o então Ministério da Previdência e Assistência Social a fim de desenvolver o Projeto Cunhantã-Curumim cujo objetivo centra-se na prevenção e combate a exploração sexual infanto-juvenil. Fonte: Governo do Estado do Amazonas. SEAS. Plano Operativo. Projeto Cunhantã e Curumim. Manaus, 1998.

264 As diretrizes do Programa Brasil Criança Cidadã eram: priorização de municípios com índices de prostituição infantil preocupante; capacitação pelo governo federal e estadual das OGs e ONGs que desenvolverão o projeto; responsabilidade das famílias em acompanhar as crianças e adolescentes em todas as fases do projeto; responsabilidades das entidades executoras em garantir vagas em escolas públicas aos usuários do projeto que se encontrarem fora do sistema educacional

265 CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 1. 1997. Manaus:1997.

estava presente na exposição de palestrantes, na discussão de trabalhos em grupo e no Indicativo Diagnóstico elaborado pelos participantes. Porém, a questão da violência sexual está relacionada também ao espaço doméstico, à privacidade do âmbito familiar e ao consumismo veiculado principalmente pela mídia, o que ressalta a idéia de suas múltiplas facetas, de sua relação com outros tipos de violência.

Há uma denúncia, de um modo geral, quanto à omissão do Estado, da sociedade e da família em garantir proteção integral às crianças. Por um lado, aponta-se a ineficácia ou ausência de políticas públicas para a infância; por outro, a desestruturação familiar gerada ou intensificada pelo desemprego, alcoolismo, uso de drogas contribuem para a violência sexual no seio da própria família. Além disso, há um reconhecimento da ausência de instituições públicas adequadas para o acolhimento de crianças e adolescentes vítimas de violência nos diferentes níveis e formas. Embora não seja suficiente elaborar indicativos diagnósticos da situação da criança e do adolescente na cidade, é importante ressaltar a ocupação do espaço das conferências para produção e fortalecimento do debate construído entre representantes do governo e da sociedade civil, pois sinalizam a inclusão do tema na agenda política do governo municipal. Como produto das discussões realizadas, foram feitas recomendações para formulação de diretrizes de Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Da mesma forma, o governo estadual, juntamente com a sociedade civil, em sua primeira Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente em 1997, assegura a violência sexual na agenda política. As propostas indicativas apontam a necessidade de criação de uma rede estadual envolvendo conselhos de direitos, poder judiciário, ministério público e delegacias policiais em todos os municípios para recebimento de denúncias e acompanhamento da exploração sexual de crianças e de adolescentes; a realização de campanhas permanentes de divulgação e informação junto à população sobre a temática e também a criação nos municípios de Centros de Atendimento Psicossocial e educacional para as vítimas de violência sexual, com profissionais qualificados. É notória a presença da idéia de rede nos documentos supracitados. Contudo, sem que isso seja traduzido em ações governamentais que apontem a rede de proteção à infância como prioridade, pois durante os anos subseqüentes aparecem as mesmas propostas de criação ou



implantação de atendimento em rede, como se confirma nos anais das conferências e no discurso dos atores envolvidos.

Na II Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1999, com o tema *Uma Década de Direitos Rumo ao Terceiro Milênio*, foi discutida a implementação do Sistema de Garantia de Direitos, avanços e recuos. Alguns obstáculos foram apontados: a lenta atuação do conselho estadual dos direitos da criança e do adolescente e limitações quanto à municipalização das políticas públicas. Do ponto de vista numérico, os resultados apontam dificuldades de mobilização para criação de Conselhos de Direitos nos municípios: dos 62 existentes, apenas 18 possuíam conselhos e, segundo Paulo Sampaio, funcionando de forma precária.<sup>266</sup>

Na Agenda Criança Amazonas (1999-2000)<sup>267</sup> do governo do estado, destacam-se algumas metas na área: a implantação de uma vara especializada para julgamento de crimes contra crianças e adolescentes em Manaus, a criação e implantação de uma delegacia especializada de assistência e proteção à criança e ao adolescente e a construção de dois abrigos femininos para atendimento preferencial de adolescentes de rua vítimas de violência e exploração sexual. Contudo, até 2005, apenas a delegacia tinha sido criada.

Na esfera municipal, a II Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizada em Manaus em 1999 indica importantes propostas<sup>268</sup> para a viabilização do ECA, dentre as quais se destaca: a implantação de um sistema de atendimento em rede, a construção de abrigos para atendimento de crianças e adolescentes em situação de emergência para constituírem em retaguardas aos programas assistenciais e a implantação de Conselhos Tutelares em todas as zonas geográficas da cidade. Nesse sentido, mobilizações como essas da organização e realização de conferências vêm assegurando o debate da violência sexual infanto-juvenil e a consolidação dessa agenda pública. No entanto, a implantação e a implementação das propostas elaboradas demoram em se concretizar ou não

---

266 SAMPAIO, Paulo. Painel: O Sistema de Garantia de Direitos: os avanços e desafios para sua implementação. In: CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2. Anais. Manaus, 1999.

267 Governo do Estado do Amazonas. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Agenda Criança Amazonas. Instrumento de Mobilização Social em Favor dos Direitos da Criança e do Adolescente. Manaus, mimeo. 1999.

268 CONFERÊNCIA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2. Anais. Manaus, 1999.

acontecem, apontando, assim, sobretudo, a ausência de vontade política do governo e de pressão da sociedade civil interessada.

Portanto, as esferas municipal e estadual do governo, juntamente com a sociedade civil, não têm suscitado uma discussão aprofundada sobre rede, de modo que ela seja formalizada, implantada e implementada. Embora esteja presente no discurso dos atores da sociedade e governo, não há uma discussão coletiva em torno da concepção de gestão em rede, seja na esfera da agenda pública ou da própria formulação da política. E, conseqüentemente, a sua fragilidade e/ou inexistência constitui-se um obstáculo para a efetivação de políticas públicas de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil. Embora não se tenha mencionado até então conquistas em relação à rede, é necessário reconhecê-las ao longo da trajetória em busca de sua construção.

Sendo assim, é possível destacar alguns avanços que têm contribuído para a implantação e consolidação da rede, conforme os Anais da III Conferência Estadual da Criança e dos Adolescentes em 2001: a ampliação de conselheiros tutelares na cidade de Manaus em alguns municípios, a reorganização do Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente e a criação da coordenação da Coordenadoria dos Promotores de Justiça da Infância e da Juventude. Ao mesmo tempo, apontando os conflitos existentes nesse processo, continuam as dificuldades de articulação entre as entidades da sociedade civil e do poder público e a proposta de criar uma rede de atendimento e proteção à criança e ao adolescente.

Considerando a inserção do tema violência sexual infanto-juvenil na agenda pública por meio dos anais das conferências já citadas de direitos da criança e do adolescente, pode-se afirmar que a formação dessa agenda faz parte movimento contraditório de construção democrática dos direitos da infância no estado do Amazonas, pois ao mesmo tempo em que inclui em sua agenda, reconhece as desigualdades sociais e econômicas, não discute as condições de produção dessa situação e não se contrapõe a violência estrutural que tem sustentado a violência sexual contra crianças e adolescentes. Nesse sentido, o horizonte de superação do problema ainda está restrito à própria criação da rede. Contudo, a concepção de rede parece apontar mais um discurso político presente na área do que uma real apropriação e construção da mesma, pois se reproduz ao longo dos anos a necessidade da rede de proteção, denunciando assim sua ausência ou fragilidade.

No entanto, não se discute epistemológica e politicamente o seu significado a ponto de se constatar nas ações dos gestores e técnicos essa apropriação, mesmo reconhecendo as contradições, os conflitos desse processo. Noutras palavras, se reproduz o discurso de articulação, de rede, tão presente no Estatuto, na Constituição e no discurso do governo federal, sem construir localmente um entendimento quanto à rede local, muito embora, como será visto adiante, haja alguns esforços nesse sentido.

Após considerar essa forma de inserção da violência sexual infanto-juvenil na agenda pública, passa-se a refletir sobre esse mesmo processo de formação de agenda a partir do depoimento dos atores do governo e da sociedade civil entrevistados.

### 3.2.1. *Atores da sociedade civil*

Procura-se fazer uma análise discursiva da formação da agenda pública segundo o depoimento dos atores governamentais e não governamentais que possibilite apontar suas diferenças, contradições e semelhanças. Para tanto, optou-se por fazer um contraponto considerando a heterogeneidade do discurso, seja no âmbito da sociedade civil ou do Estado, pois não há visão monolítica de nenhum deles. Os atores foram questionados sobre a forma que a violência sexual infanto-juvenil surge na agenda pública municipal e/ou estadual, e a maioria apontou algumas ações e programas como marco na formação dessa agenda. Entretanto, observou-se que as respostas mais recorrentes relacionavam, de forma predominante, a inserção do tema na agenda a programas e projetos vindos de fora, entre os quais o Sentinela e o Pair, que são ações do governo federal; portanto, enquadram-se na perspectiva apontada anteriormente, do *aparato institucional*. “A questão da violência sexual em si veio trazida de fora, a princípio foi uma coisa que vinha do governo federal, via Secretaria Especial de Direitos Humanos, via Pair” (Conselheira Tutelar).<sup>269</sup>

A entrada da violência sexual infanto-juvenil na agenda pública por meio de ações externas, como sinaliza o depoimento acima, está relacionada ao próprio

---

269 Entrevista realizada em 27/11/2006.

modo de gestão das políticas sociais, pois hoje se vivencia um processo de descentralização, ainda em construção, que possibilita a gestão dos programas federais. Ainda há um forte direcionamento do governo federal, que é o responsável pela elaboração das diretrizes da política pública, assim como o grande impulsionador e investidor em programas especializados no atendimento a vítimas de violência sexual infanto-juvenil. Apesar do acordo entre município, Estado e União na co-gestão pública, o fortalecimento das esferas locais (município e estado), por meio de conselhos de direitos que pautem esse tema, tem ocorrido muito lentamente.

A construção da agenda local está relacionada também ao processo de estruturação de entidades e instituições do sistema de garantia de direitos previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Constituição Federal. Noutras palavras, na luta pela garantia de direitos da infância articula-se a criação e consolidação de órgãos como conselhos de direitos e tutelares, fóruns e centros de defesa que pautam esse tema, como se vê nos depoimentos a seguir:

Foi no Fórum de Defesa que a gente nomeou essa questão da exploração sexual infanto-juvenil. Surge em meio aos acontecimentos internacionais e nacionais, a pesquisa da Pestráf, depois veio o Pair, conseguimos articular governo estadual e municipal através do pacto.<sup>270</sup> (Diretora de abrigo)

“Essa temática com certeza é incluída nas instâncias que compõem o sistema de garantia dos direitos”.<sup>271</sup> (Coordenador do CEDECA)

Um dos elementos importantes para compreensão da formação dessa agenda é a vinda do PAIR para o município de Manaus, pois esse programa foi um dos responsáveis pela consolidação do tema na agenda pública, governamental e não governamental. Se nos anos de 1990 o tema insere-se na agenda e se estrutura o sistema de garantia de direitos, é nos anos 2000 que ele se consolida, principalmente, com a criação dos programas de atendimento ao público infantil vítima de violência sexual e sua família.

“Esse tema sempre foi discutido, desde 1990 está na pauta das ONGs, mas na pauta da mídia, veio muito mais quando o Pair chegou ao estado”.<sup>272</sup> (Representante do MNMMR)

---

270 Entrevista realizada em 02/01/2007.

271 Entrevista realizada em 19/12/2006.

272 Entrevista realizada em 01/12/2006.

A partir de 98 para cá é que eu vim ter mais contato com essa questão da violência, do trabalho que é desenvolvido, da luta que está sendo desenvolvida em prol da criança e do adolescente, principalmente na área de exploração e violência e sexual. A gente vê hoje que o que era meio fechado está se tornando mais público em virtude do estatuto.<sup>273</sup> (Assistente Social de abrigo)

Diante do exposto, é possível afirmar que o reconhecimento do problema e sua inclusão na agenda não ocorreram de uma vez por todas, de forma definitiva; é um movimento permeado por conflitos e disputas políticas que será melhor delineado quando for discutido o processo de formulação da política e a participação dos atores.

### 3.2.2 Atores do governo

A compreensão dos atores governamentais sobre a formação da agenda local em que se inclui o tema da violência sexual contra criança e adolescente não é homogênea. Partindo das interpretações deles, procura-se compreender a formação da agenda pública local, considerando as perspectivas já apontadas do *aparato institucional* cujo foco é a estrutura do campo institucionalizado e da *inserção dos atores* abordando a atuação dos atores em seus respectivos campos.

#### 3.2.2.1 Assistência Social

As interpretações dos atores governamentais da área da assistência são distintas, seja em nível municipal ou estadual, em relação à inserção do tema violência sexual infanto-juvenil na agenda pública local. Isso se deve à própria polissemia dos discursos que explicam a história de formação dessa agenda. Embora não se tenha identificado grupos de opiniões que sinalizem acontecimentos ou ações como marco dessa agenda, foi possível reconhecer, pelo depoimento dos entrevistados, um conjunto de fatos ocorridos nos anos de 1990 que a identificam, tais como Agenda Criança do Unicef, Pacto pela Infância, CPI da prostituição infantil,

---

273 Entrevista realizada em 26/01/2007.

pesquisas, disque-denúncia e congressos sobre exploração sexual contra crianças e adolescentes.

Esse conjunto de ações ou acontecimentos no cenário nacional e local aponta uma mobilização dos segmentos envolvidos e comprometidos com a defesa dos direitos da infância que contribuem para a entrada e permanência do tema violência sexual na agenda pública, o que constitui um indicativo de reconhecimento do problema, assim como a visibilidade conquistada na sociedade, pois o debate do tema em congressos e encontros significa que está sendo pautado. E esse processo, como se confirma no depoimento abaixo, ocorre principalmente nos anos de 1990.

Foi na década de noventa com o Congresso de Estocolmo e o Encontro de Natal que foram demarcadas mesmo as posições com relação ao combate à violência sexual. Então, foi realmente na década de 90 pra cá que a situação ganhou mesmo maior visibilidade.<sup>274</sup> (Gestor governamental)

Embora tenham sido mencionados eventos nacionais e internacionais, há uma influência direta ou indireta na realidade local, o que explicita a relação entre as três esferas de governo para formação da agenda pública no estado do Amazonas, pois as ações do governo federal afetam inclusive a forma de elaboração da política pública local de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil que será abordada mais à frente.

Diante do exposto, reforça-se a idéia de que agenda pública e formulação da política estão interligadas. Contudo, não se pode confundi-las, pois é possível incluir um tema na agenda sem produzir uma política pública, mas esta pressupõe a existência da agenda. A violência sexual entra na agenda da mídia por meio de jornais impressos e televisivos, que, ao abordar o tema, afetam a sociedade na medida que dão visibilidade ao problema, e, por conseguinte, podem suscitar o seu debate ou fortalecê-lo.

A publicação *A criança e a o adolescente na mídia*, do estado do Amazonas, em abril de 2002 fez uma análise da cobertura da mídia sobre os crimes sexuais. Ao mesmo tempo em que trouxe a questão da violência sexual à tona, apontou o índice de aparecimento da temática na agenda da imprensa. Assim, abordando uma pesquisa desenvolvida por Graça Barreto, traz alguns números quanto aos registros

---

274 Entrevista realizada em 16/01/2007.

de violência sexual contra crianças e adolescentes em Manaus entre 1991 e 1997<sup>275</sup>. Em 1991 e 1992, conforme a referida pesquisa, houve apenas um registro anual dessa situação, aumentando gradativamente até 1996, quando houve 423. Em 1997, no entanto, nota-se uma redução do número de registros, que somam 257. Nos anos considerados, ao total foram 1001 registros. O maior número de vítimas está na faixa etária que vai de 12 a 15 anos. Dos 1001 casos, 882 foram cometidos contra meninas e 119 contra meninos.

O interessante é ressaltar a contribuição da mídia impressa local na visibilidade do fenômeno. Quanto à cobertura jornalística dos crimes sexuais, a publicação informa que, em 2001, o tema “exploração e abuso sexual” esteve em 6º lugar no ranking dos 17 temas mais abordados por jornais. O que se confirma é a consolidação do tema na agenda da mídia, da sociedade e do governo local nos anos 2000, contribuindo para a formulação e adoção de políticas públicas por meio da articulação entre atores locais, do governo e da sociedade civil, e do governo federal para enfrentamento do problema.

Portanto, a forma de compreender essa entrada na agenda pública diferencia-se conforme a história de relação construída com a problemática. Os militantes mais experientes com competências reconhecidas na área apontam uma visão mais ampla do problema situando-o em seu contexto social e histórico, no processo de consolidação de instituições democráticas, enquanto os mais novos interpretam a formação da agenda a partir do envolvimento com a temática, como se confirma do depoimento a seguir:

Eu conhecia as coisas de jornal, ouvia pela televisão e pelos jornais, mas eu não tinha a percepção da gravidade, como ocorre, quais são as artimanhas, as manhas usadas, os ardis criados para envolver as adolescentes principalmente, nos casos com adolescentes. Só vim perceber atuando, passando a ouvir casos contados por conselheiros tutelares, pela Central de Resgate, pelas exposições dos nossos parceiros que fazem parte do Pair.<sup>276</sup> (Coordenador da Comissão Técnica Interinstitucional)

O discurso supracitado aponta inicialmente um entendimento superficial do problema a partir de informações oriundas da mídia, contudo, sem uma inserção do ator no campo da violência sexual infanto-juvenil. E esse envolvimento permite

---

275 QUADRO da exploração e do abuso sexual em Manaus. *A criança e o adolescente na mídia*: Amazonas, Manaus, v. 3, n. 3, p. 16, Abr. 2002.  
276 Entrevista realizada em 21/11/2006.

modificar a compreensão sobre o tema, desvendando sua aparência, reconhecendo, como aponta o depoimento, a gravidade do problema. Destarte, a compreensão da formação da agenda passa pelo próprio conhecimento do tema, de sua inserção na vida do profissional, não apenas como uma informação, mas verdadeiramente como problema que requer uma intervenção em conjunto com os demais atores do campo. Esse discurso se aproxima do que se denomina de perspectiva a partir da inserção dos atores.

Contudo, o conhecimento aprofundado pelo profissional, o desenvolvimento de competências específicas, ocorre por meio de um amadurecimento técnico e político, de sua força política conquistando espaço no campo em que está atuando. Ou seja, é preciso participar da arena política a fim de imprimir um direcionamento ideológico às suas ações, pois não se admite neutralidade e nem omissão. Considerando a formação ideológica que envolve todos os atores, passemos, então, a considerar o ponto de vista na área da educação.

#### 3.2.2.2. Educação

Nessa área foi entrevistada uma pessoa. Nosso objetivo não é apontar a visão da educação sobre a inclusão do tema violência sexual infanto-juvenil na agenda pública, mas ressaltar o entendimento de seu representante. A entrevistada faz uma associação entre o conhecimento sobre a formação da agenda pública e sua própria inserção no campo da infância, particularmente da violência sexual. Nesse caso, a entrada do tema na agenda pública para a entrevistada se confunde com a sua própria história, que pauta o problema na agenda da instituição que representa. E, ao mesmo tempo, se compromete mediante a participação na comissão técnica, sendo coordenadora do eixo da prevenção. Esse discurso não está isolado, como já mencionado, de outros que focam a agenda pública da violência sexual infanto-juvenil, considerando a inserção em entidades ou órgãos da área.

Eu tomei conhecimento desta temática violência sexual em 2003 quando houve o Seminário em Manaus. Até então o que eu ouvi falar era muito insignificante [...] dentro de uma perspectiva maior de estado, de município, abordava-se o tema em sala de aula, mas faltava uma abertura, uma visibilidade muito grande de como



trabalhar a temática.<sup>277</sup> (Secretária Executiva da Comissão Técnica Interinstitucional)

Diante do exposto, ressalta-se que compreender a agenda a partir do envolvimento do ator no campo não significa uma opção meramente individual, isolada de seu contexto sociopolítico. Pelo contrário, aquela só é possível devido à existência do aparato institucional que garante sua atuação e lhe permite um olhar sobre a violência sexual infanto-juvenil a partir de sua inserção no campo, o que se pode chamar de *olhar do lado de dentro*, de alguém que domina sua linguagem e se torna competente nessa área.

No caso supracitado, o discurso sinaliza inicialmente o pouco conhecimento da história de como o tema se inseriu na agenda pública, tanto em nível nacional como local, construída na década anterior, assim como das lutas ocorridas para sua consolidação. Ao mesmo tempo, aponta a visibilidade do tema nos anos 2000 na agenda pública local, pois não se desconhecia a temática já inserida e vivenciada em instituições governamentais, como as escolas públicas, no entanto, sem o aparato do Estado necessário para encaminhamento das demandas e viabilização de intervenções mais qualitativas. Como se vê no depoimento a seguir:

Essa falta de informação, de rede que não existia, os serviços eram muito soltos, ninguém sabia para onde encaminhar. Os serviços não funcionavam assim de forma que a gente vê agora, com uma rede, você encaminha o conselho tutelar toma providência, ainda que não seja aquilo que a gente tanto planejou, com tamanha eficácia, mas que já acontece, diferente de dez anos atrás que não acontecia.<sup>278</sup>  
(Secretária Executiva da Comissão Técnica Interinstitucional)

Portanto, a forma de compreender a agenda não aponta contradições entre as áreas já citadas, mas aponta a particularidade do ator e sua história. E, ainda, é possível destacar as semelhanças entre os discursos de atores governamentais e não governamentais.

---

277 Entrevista realizada em 24/01/2007.

278 Entrevista realizada em 24/01/2007.

### 3.2.2.3 Saúde

A violência sexual infanto-juvenil nem sempre foi discutida do modo como se faz hoje na sociedade brasileira e amazonense, isto é, de forma aberta, em espaços públicos. Embora não exista um modo peculiar de tratar o tema, o que diferencia do passado recente é que não se limita apenas à vida privada, pois hoje poder público e sociedade civil têm promovido esse debate. Significa dizer que a violência sexual deixa de ser algo da vida privada, em que ninguém se envolve, e torna-se pública, visto que é obrigação do Estado garantir os direitos dos membros da família, como se confirma no depoimento a seguir:

Sempre foi tratado como questão que tinha que ser escondida e só aos poucos vai se alastrando, ganhando forças. Em termos de atendimento à criança e ao adolescente um dos marcos importantes é o Estatuto da Criança e do Adolescente até por conta dos vários aparatos que se criam nas secretarias e nos programas de atendimento, os conselhos tutelares são parceiros, alguns ganhos do ponto de vista da lei ajudaram neste sentido.<sup>279</sup> (Assistente Social do SAVAS)

Assim sendo, procura-se garantir na pauta o tema da violência sexual infanto-juvenil, não apenas em um órgão ou segmento, ao contrário, perpassando um conjunto de entidades, todo um aparato institucional. O ECA assegura, do ponto de vista jurídico, uma política de atendimento à criança e ao adolescente, protegendo-os de qualquer forma de violência e criando conselhos de direitos e tutelares para garantia dos direitos da infância. Por conseguinte, se garante formalmente a inclusão e consolidação do tema na agenda pública.

Para tanto, se tem hoje nas três instâncias – nacional, estadual e municipal – o sistema de garantia de direitos apontando a transversalidade do tema em seus órgãos. É insuficiente, por exemplo, os programas de atendimento a vítimas de violência sexual incluírem o tema em sua agenda se outros programas e entidades não fazem o mesmo. Não se pode garantir um atendimento adequado isoladamente, sem ações articuladas com o judiciário, o ministério público, o conselho tutelar, entre outros. O discurso presente no depoimento supracitado que se pretende ressaltar é que a formação da agenda pública sobre violência sexual infanto-juvenil ultrapassa um único órgão, qualquer que seja, e não pode se sustentar sozinho, sem o apoio e

---

279 Entrevista realizada em 06/12/2006.

articulação de uma rede. E hoje, na cidade de Manaus, esse tema tem sido objeto de preocupação de diversas entidades, significando assim uma ampliação do alcance desse fenômeno na sociedade.

A questão da violência sexual contra criança e adolescente é um problema relevante porque existem vários setores: ONGs, movimentos que se preocupam, eu conheço alguns, o Pair, o CEDECA.<sup>280</sup> (Psicólogo do SAVVIS)

Embora a relevância do fenômeno da violência sexual infanto-juvenil não resida no fato de ser trabalhado por vários setores, a presença nesses aponta uma preocupação da sociedade com o problema, o que revela uma ampliação do alcance da agenda por meio compromisso de organizações do governo e da sociedade civil no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Quanto maior a mobilização de entidades, maiores serão as chances de redução desse problema, sobretudo se for garantido um trabalho articulado.

A violência sexual infanto-juvenil chegou na agenda das instituições de saúde no estado do Amazonas, principalmente, por meio das orientações do Ministério da Saúde. Antes dos anos 2000, não existiam serviços específicos na área. Sendo assim, confirma-se a hipótese de que a agenda local acompanha a nacional, sendo formada a partir dela. É o que se reconhece no depoimento a seguir:

Hoje em dia, de alguns anos pra cá, tem se discutindo mais esse tema em função de deste tema estar inserido nas ações básicas do Ministério da Saúde. Violência sexual. Então, a partir daí passou a ser discutido, por que antigamente nem se falava nisso.<sup>281</sup> (Coordenadora do SAVAS)

Hoje a sociedade tem discutido mais o tema da violência sexual de crianças e adolescentes, de mulheres, acompanhando o movimento social de conquistas e avanços em relação aos direitos humanos desses segmentos. Dentre essas conquistas, está a aprovação da Lei Maria da Penha<sup>282</sup>, que pode se tornar um instrumento importante para o enfrentamento da violência contra mulher. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal apontam também avanços na proteção dos direitos sexuais da criança e do adolescente, já mencionados.

---

280 Entrevista realizada em 03/01/2007.

281 Entrevista realizada em 03/01/2007.

282 Lei Nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, que trata da violência doméstica e familiar. Dentre as várias mudanças promovidas está o aumento no rigor das punições das agressões contra a mulher quando ocorridas no âmbito doméstico ou familiar.

O estado do Amazonas consolida o tema da violência sexual infanto-juvenil em sua agenda política quando se constata ações e programas no aparato de instituições, tanto na área da saúde como da assistência social. Porém, além da sociedade estar discutindo o problema, é necessário que todos os segmentos interessados e comprometidos em combater a violação dos direitos sexuais, principalmente da mulher e da infância, pressionem o Estado para responder com políticas públicas. Como afirma um entrevistado: “É função da prefeitura, do Estado, assim providenciar lugares, estruturas, ambientes onde se possam executar planos, projetos, onde você trabalhe com a família, com essa criança e adolescente”.<sup>283</sup>

Vejamos a seguir o que pensam os atores da “área” de *defesa e responsabilização* quanto à agenda pública sobre violência sexual infanto-juvenil. Embora não se caracterize como área no sentido de políticas sociais de assistência, educação e saúde, é possível fazer um agrupamento dos atores do conselho tutelar, da delegacia especializada de proteção à criança e ao adolescente, do ministério público, do judiciário e do ministério do trabalho e emprego, visto que atuam na defesa e responsabilização dos direitos da criança e do adolescente.

#### 3.2.2.4. Defesa e Responsabilização

Segundo o entrevistado do Ministério do Trabalho e Emprego, a violência sexual infanto-juvenil entra na agenda pública na segunda metade dos anos 1990, com as discussões entre governo federal, estadual e municipal para erradicar o trabalho infantil, sendo a prostituição uma das piores formas. É o que se vê no depoimento a seguir: “A Convenção 182 da OIT coloca a exploração sexual comercial, a prostituição, como uma das piores formas de trabalho infantil”.<sup>284</sup> (MTE)

A interpretação do entrevistado supracitado aponta outro foco quanto à compreensão da agenda local, ou seja, pelo viés do trabalho. Tendo em vista a relação mercantilizada da prostituição quando se trata de crianças e adolescentes, a prostituição infantil é considerada uma das piores formas de trabalho, e, nesse sentido, quando se pauta na agenda a erradicação do trabalho infantil também está

---

283 Entrevista realizada em 21/12/2006.

284 Entrevista realizada em 25/01/2007.

se consolidando a inclusão da violência sexual infanto-juvenil. Esse processo acompanha outras categorias de violação de direitos humanos, mediante a luta de movimento de mulheres, dos negros, de trabalhadores, entre outros, pois não se pode combater o trabalho infantil sem garantia de direitos a outros segmentos adultos dos quais a criança depende. Além disso, é importante lembrar que essa agenda depende da articulação das três esferas de governo.

Na compreensão dos conselheiros tutelares, a inserção do tema violência sexual infanto-juvenil na agenda pública está associada ao próprio sistema de garantia de direitos construído na sociedade local, a órgãos e programas em nível municipal e/ou estadual que lidam com a temática. Isso significa que a violência sexual infanto-juvenil quando entra na pauta de um órgão gera demandas e intervenções para outros. É o que ocorre com o próprio conselho tutelar, que necessita encaminhar as crianças e adolescentes vítimas de violência sexual para outros órgãos.

A pauta maior veio em 2001, quando se formaram aqui em Manaus o Sentinela, no qual começou a atuar mais diretamente, sendo para nós uma válvula de escape para essa situação com todas as deficiências que existem.<sup>285</sup> (Conselheiro Tutelar)

Eu conheço desde 97 quando foi criado o primeiro Conselho Tutelar, que foi o da Zona Leste. Aí, quando foi em 2000, eles criaram mais cinco Conselhos Tutelares.<sup>286</sup> (Conselheiro Tutelar)

Diante destes depoimentos, ratifica-se a direção já apontada por outros atores em que programas do governo federal voltados para crianças e adolescentes vítimas de violência sexual são considerados marco na formação desta agenda. Mesmo reconhecendo as suas limitações, como será visto no próximo capítulo.

Por fim, cumpre-nos destacar a importância de ampliação dos conselhos tutelares, como apontou o depoimento do entrevistado, para assegurar o tema violência sexual infanto-juvenil na agenda pública. Órgãos como esses, implantados e implementados, podem contribuir para defesa dos direitos da infância e fortalecimento do próprio sistema de garantia de direitos. Contudo, como será visto adiante, ainda estão distantes da realidade desejada, pois muitas vezes não garantem condições mínimas de funcionamento.

---

285 Entrevista realizada em 24/11/2006.

286 Entrevista realizada em 30/11/2006.

O Ministério Público do Estado do Amazonas, segundo depoimento do promotor público entrevistado, incorpora em sua agenda o tema da violência sexual infanto-juvenil concomitante à instalação dos conselhos de direitos que pautaram esse tema.

O Ministério Público passa a ver que a exploração, a violência sexual é um dado que merece ser enfrentado, porque é pauta, é agenda do dia posta pela sociedade. Não foi em princípio o Ministério Público que detectou, pautou, quem agendou, foram os conselhos dos direitos que fizeram essa agenda.<sup>287</sup> (Ministério Público)

A sociedade local de fato tem pautado esse tema junto com outros órgãos como conselho tutelar quando denuncia, cobra providências e pressiona o poder público. Contudo, não se tem evidências para afirmar que os conselhos de direitos da criança e do adolescente tenham pautado esse tema de forma direta para a sociedade, pois mesmo promovendo debates, seminários, não tem se apoderado, como declaram os próprios conselheiros, do seu papel político.

Do ponto de vista extremamente institucional com a Constituição de 1988, o Ministério Público passou a ter a incumbência da defesa de todos os interesses e direitos relacionados à infância e a juventude, como atribuição institucional, como missão institucional. E em 1990, o Estatuto da Criança coloca de maneira ainda mais objetiva estas atribuições na defesa e promoção desses interesses.<sup>288</sup> (Ministério Público)

A entrada da violência sexual infanto-juvenil na agenda pública significa uma incorporação pelas instituições em suas atividades. No caso do MP do estado do Amazonas, as atribuições estão explicitadas na lei, mas é principalmente por meio da articulação com outros órgãos da rede de proteção – entre os quais se destacam os conselhos tutelares, pois fazem demandas diretas ao MP – que se mantém a agenda. Portanto, a agenda, como se pode confirmar pelo depoimento de vários entrevistados, se insere no sistema de garantia de direitos previstos no novo reordenamento jurídico brasileiro.

Por último, é interessante ressaltar a compreensão de uma representante da delegacia especializada de proteção à criança e ao adolescente sobre a inclusão do tema violência sexual infanto-juvenil na agenda pública local. Quando questionada

---

287 Entrevista realizada em 20/12/2006.

288 Entrevista realizada em 20/12/2006.

se o governo municipal e estadual tem se preocupado com a questão e a inserido em sua agenda, a entrevistada respondeu:

Eu nunca senti essa preocupação do governo, até porque a violência contra a criança e adolescente quando acontece nos bairros nobres isso aí fica lá mesmo. [...] Esse é um tipo de problema que não tá atingindo os governantes. Tem meninas aqui na Efigênio Sales, tem crianças aí à noite “fazendo ponto”, mas, isso aí não está incomodando, isso não incomoda.<sup>289</sup> (Representante da DEPCA)

Essa mesma visão é enfatizada e compartilhada pelos representantes do Fórum Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente e da Casa Mãe Margarida que trabalham em organizações não governamentais na Zona Leste da cidade de Manaus, em que se encontra a maior parte dos bairros da periferia. Eles também apontam a omissão do poder público no sentido de coibir, combater práticas de exploração sexual como as citadas em que crianças e adolescentes fazem ponto, “oferecem” seus serviços sem nenhuma oposição das autoridades públicas, que geralmente não estão presentes. Essa questão da ação ou omissão do poder público será analisada no capítulo quatro na discussão da gestão da política. No momento, cumpre-nos destacar que a inclusão da violência sexual infanto-juvenil na agenda pública se manifesta de forma contraditória nos aparelhos do Estado, pois enquanto alguns órgãos defendem e procuram implementar essa agenda, outros não garantem as agendas, e, por conseguinte, fortalecem a omissão.

### **3.3. A formulação da política pública no estado do Amazonas**

#### *3.3.1 Atores da sociedade civil*

A compreensão do processo de formulação aborda principalmente as dimensões ideológica e simbólica da política pública. Qual o papel da sociedade civil na formulação de políticas sociais públicas? Considerando que governo e sociedade civil têm “estabelecido” novas relações na definição das políticas públicas, a sociedade civil tem um papel importante nesse processo, mas não substitui o governo.

---

289 Entrevista realizada em 18/01/2007.

A partir dos depoimentos dos entrevistados identificou-se o foco quanto ao processo de formulação da política: de um lado, destaca-se a *omissão do Estado, na esfera municipal e estadual*, por não elaborar uma política para enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil, portanto, não há uma política oriunda destas instâncias; de outro, ressalta-se *uma política elaborada pelo governo federal e executada pelas demais esferas governamentais*. Entrementes, há uma relativa autonomia neste processo, na visão de alguns atores, que garante uma certa articulação entre as esferas governamentais e entre Estado e sociedade. Em relação ao primeiro foco, veja-se a seguir o depoimento.

Nós não conseguimos de fato elaborar uma política. Por quê? Porque essa política ela veio, na verdade, com o surgimento do Pair, com o pacto. O pacto é uma proposta, é uma política municipal, estadual e federal nesse nível da questão da exploração sexual infanto-juvenil. O que nós temos hoje de política pública é o Pacto assinado.<sup>290</sup> (Diretora de abrigo)

Há neste depoimento um reconhecimento implícito da omissão tanto do governo como da sociedade civil local em relação à formulação de uma política pública, o que reforça a responsabilidade conjunta desses segmentos no processo de formulação, conforme preconizado na Constituição. Quando se fala em omissão do Estado, se faz referência tanto ao governo como a sociedade, e, nesse caso, Estado é compreendido em um sentido amplo, e não como sinônimo de governo. Por outro lado, aponta-se o surgimento do Pair na cidade de Manaus como marco dessa política pública, sobretudo devido à pactuação entre as três esferas de governo no enfrentamento do problema da violência sexual infanto-juvenil. Segundo a fala desta entrevistada, o Pair é considerado como sendo a própria política pública, e, embora faça parte da política, ou procure articular as políticas, não se confunde com ela. De qualquer forma, esse programa é apontado pela maioria dos entrevistados como revelando a política, seu conteúdo, suas normas.

Não tem uma política que nasceu daqui, ela veio de fora. Pensar a política, essa é a grande dificuldade daqui, quem ficou responsável por pensar essa política? Uma estrutura que veio de fora, que foi o Pair, veio pensada, que pensa pelo atores daqui que vão executar.<sup>291</sup> (Representante da Agência Uga Uga )

Quando se afirma que a política veio de fora, e o município ou o estado não foi capaz de produzi-la, está se discutindo uma concepção de gestão de política

---

290 Entrevista realizada em 02/01/2007.

291 Entrevista realizada em 27/11/2006.



pública cuja tendência nos anos de 1990 aponta para descentralização e participação da população. O Pair, segundo o depoimento acima, sinaliza uma estrutura pensada pelo nível central de governo, pois as diretrizes vieram da União, e esta, mesmo tendo a prerrogativa de coordenar a formulação da política pública de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil, não o faz isoladamente. Houve uma adesão ao referido Programa e uma participação do governo e da sociedade local no planejamento do Plano Operativo Municipal de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Contudo, a forma de participação é compreendida de forma diferenciada pelos atores, como será visto em seguida.

Podem-se identificar distintos grupos de opiniões sobre o processo de formulação da política. O primeiro destaca a participação da sociedade civil junto ao poder público na gestão democrática, garantindo a presença de diversos atores; o segundo, embora reconhecendo uma certa participação no planejamento no Pair, reforça a imposição da política de cima pra baixo, chamada por alguns estudiosos de enfoque *top down*.<sup>292</sup>

A discussão foi um dos pontos mais ricos no município. Nós tivemos dois seminários para discutir essa política [...] nós conseguimos dialogar, decidimos aderir ao Pair, nós tivemos uma participação ampla das ONGs que trabalham com essa problemática. Houve uma participação efetiva dos conselhos, do CT, polícias, secretárias de saúde, de educação, incluindo na discussão a participação de adolescentes. Eu penso que esse pacto do estado do Amazonas e do município de Manaus mais precisamente foi um pacto que contou sim com a participação de todo mundo na elaboração, na sugestão, na mudança, na articulação.<sup>293</sup> (Diretora de abrigo).

O mérito desse tipo de participação foi pautar no âmbito do governo municipal e estadual a discussão da violência sexual contra crianças e adolescentes, proporcionando o debate, a aproximação entre atores do governo e da sociedade civil local partícipes do sistema de garantia de direitos, cujo produto foi o Pacto<sup>294</sup> Manaus já mencionado, em que foi assumido o compromisso de desenvolver o plano municipal de enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e

---

292 A política é, assim, entendida como uma 'propriedade' dos *policy makers* situados no topo das organizações, como atores que têm o controle do processo de formulação. In DAGNINO, Roberto. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm>. Acesso em: 30 jun 2005.

293 Entrevista realizada em 02/01/2007.

294 Pacto é um compromisso ético formulado pela sociedade civil e esferas do poder público, para promover o desenvolvimento sustentável de uma proposta, via a formação de parcerias e a gestão compartilhada de ações e atividades. cf Ministério da Saúde. O SUS e Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Avaliação Nacional Pair.

adolescentes (ver anexo). Contudo, não se constata a construção de uma concepção de política pública apontando a direção desse plano. Embora se reconheça pela indicação do Programa em nível nacional que sua viabilização aponta para a articulação e integração de políticas de atendimento, proteção e defesa das vítimas, não se vê esse direcionamento explícito no documento do Plano Operativo Local. A articulação tão desejada e necessária permeia o discurso dos atores, de planos e programas, porém, não foi ainda construída politicamente por atores de diferentes áreas e setores que se dispusessem coletivamente a formular uma concepção de rede de política pública.

No entanto, mais do que essa participação que proporcionaria o fortalecimento da gestão democrática, se fosse algo contínuo, garantindo autonomia e compromisso dos envolvidos, o que se vê de forma predominante no discurso da sociedade civil é a crítica ao processo de formulação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, em que se destaca o PAIR. Embora se reconheça a participação dos atores na elaboração do plano operativo local, para muitos significou uma imposição de diretrizes e metodologia oriundas do governo federal e da USAID.

Houve um planejamento, um pensamento vindo de fora, e as pessoas daqui se acomodaram a agir em cima desse plano que vinha pra gente. Eu acho que a questão da violência ficou muito nessa espera de um planejamento que vinha de cima pra baixo, nunca se organizou a rede aqui por si.<sup>295</sup> (Representante da Agência Uga Uga)

As compreensões são diferenciadas. Como visto, para a diretora de abrigo mencionada anteriormente, a parceria entre esfera local, federal e USAID na formulação do Pair significou uma participação democrática com ampla representação da sociedade civil e do governo. Já a representante da Agência Uga Uga compreende que a proposta vinda de fora significou uma imposição, uma política de cima para baixo. Como, então, conciliar entendimentos aparentemente contraditórios? Como visto no capítulo anterior, a metodologia de implantação do Pair “assegura” a participação da sociedade civil e do governo por meio do Seminário para construção do Plano Operativo Local. No entanto, compreende-se que embora tenha ocorrido uma participação significativa na elaboração do plano, cumprindo as exigências quanto aos roteiros de atividades previstas pelo Pair, não

---

295 Entrevista realizada em 27/11/2006.

houve uma apropriação da metodologia de participação. Isso se confirma pelas próprias denúncias dos membros da comissão técnica quando enfatizam o baixo nível de interesse dos representantes, como será visto no próximo capítulo.

Se, por um lado, constata-se iniciativas do governo federal e adesão das esferas locais em programas e ações de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil, por outro, como indicou a entrevistada, há uma acomodação dos atores locais do governo e sociedade civil. O que pode estar relacionado à fragilidade de órgãos como conselho municipal e estadual de direitos da criança e do adolescente quanto à formulação de política pública nesta área. Uma pesquisa<sup>296</sup> realizada em 2003 sobre conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente do estado do Amazonas constatou as dificuldades encontradas por seus membros, dentre as quais destacam-se: baixa frequência de conselheiros, dificuldade para fazer diagnósticos necessários à formulação de políticas, dificuldade para planejamento das ações e falta de conhecimento da sociedade sobre o papel do CMDCA.

Essas dificuldades de ocupação dos conselhos de direitos como um dos importantes espaços de gestão democrática contribuem para que não haja mudanças no padrão de planejamento das políticas públicas, ou que as mesmas ocorram muito lentamente.

Na realidade, os discursos dos atores da sociedade civil apontam ausência de discussão e deliberação de políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes, particularmente, às vítimas de violência sexual, pois os próprios programas existentes da área como PAIR e Sentinela não foram objetos de discussão, não há nas atas registros nesse sentido. As menções de violência sexual infanto-juvenil são comumente de informes dos casos de violência, e raramente apontam discussões e/ou deliberações. Segundo alguns entrevistados, a sociedade civil ainda não se apoderou desse importante espaço público e nem se instrumentalizou para esse tipo de participação institucionalizada. Outros destacam a falta de habilidades e competências técnicas e políticas dos representantes eleitos diretamente da sociedade civil quando comparada com o domínio dos representantes dos atores do poder público.

---

296 INSTITUTO AMAZÔNIA CELULAR. Pesquisa sobre os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares do Estado do Amazonas. Belém: Instituto Amazônia Celular, 2003.

Interpretações como essas apontam a própria contradição do discurso de representantes da sociedade civil, pois participam ou participaram dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. Assim sendo, afirmar que o conselho não se apoderou desse espaço, ou ainda a inexistência de habilidades técnicas e políticas, significa um reconhecimento implícito da própria omissão como conselheiro, da ausência de consciência crítica capaz de construir alianças para direcionar o debate e as deliberações quanto à política pública.

O discurso da sociedade civil, embora tendo seus sentidos distintos, é unânime no reconhecimento de que não se avançou no processo de formulação de políticas públicas. Conseqüentemente não se tem ocupado e conquistado mudanças na implementação das mesmas. Os depoimentos a seguir apontam nessa direção.

O conselho, seja municipal ou estadual, que tem a responsabilidade de deliberar essas políticas, eles não são hoje ainda utilizados como ferramenta principal, tanto é que as políticas que estão decididas passam pelo conselho quando já estão acontecendo.<sup>297</sup> (Fórum do Direito da Criança e do Adolescente)

“Política mesmo eu penso que nenhum Conselho até hoje fez, uma política mesmo daqui que você vai efetivar, vai atrás da letra, se torne realmente lei, eu não tenho conhecimento disso não”.<sup>298</sup> (Representante do CEDCA)

Direitos conquistados e assegurados juridicamente não se efetivam de forma espontânea. Isso significa dizer que os segmentos interessados e comprometidos da sociedade civil e do governo com a causa da infância necessitam construir coletivamente novas formas de fazer política, reconhecendo o papel dos conselhos na organização de forças políticas capazes de influenciar na mudança nos modelos de gestão pública. A interpretação dos entrevistados indica que esse processo vem ocorrendo de forma restrita, principalmente no que se refere à capacidade decisória dos conselhos em torno da formulação de políticas públicas. Uma participação competente e comprometida com as demandas da infância se conquista em meio às disputas, aos confrontos de poderes. Para tanto, requerem-se dos atores envolvidos compromisso, interesse e habilidades políticas nem sempre vistas, conforme depoimento a seguir.

---

297 Entrevista realizada em 04/12/2006.

298 Entrevista realizada em 13/12/2006.

A gente percebia a falta de interesse da própria sociedade civil, a falta de capacitação dos conselheiros, assim, a falta de domínio sobre os temas, uma fragilidade nessas representações, não só da sociedade civil, mas do próprio governo.<sup>299</sup> (Coordenador do CEDECA)

Ainda há outros enfoques no discurso da sociedade civil que apontam a dificuldade ou omissão do Estado em pensar uma política de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil.

Se você não tem condição de pensar numa ação estratégica para combater violência sexual contra criança e adolescente, você pode ao menos chamar quem pensa isso, quem já faz isso, quem trabalha nisso especificamente, porque a gente também tem que reconhecer que ninguém sabe tudo.<sup>300</sup> (Representante da Agência Uga Uga)

Essa interpretação aponta, por um lado, para a omissão do Estado, a atuação inexpressiva em relação à elaboração de estratégias políticas para enfrentamento da violência sexual, porém, ao mesmo tempo, a ONG assume para si uma responsabilidade que é prioritariamente do Estado, mesmo contando com a participação da sociedade civil. Significa pactuar do jogo político no qual o Estado está simplesmente atribuindo à sociedade essa responsabilidade, enquanto se exime, fazendo o mínimo. A apropriação dessa atribuição pode se confirmar no depoimento abaixo, de uma representante da sociedade civil cuja ONG desenvolve trabalho no interior do estado do Amazonas.

Oferecemos para a prefeitura os projetos, articulamos a sociedade local dos municípios, poder público, sociedade civil, a associação de bairro, a associação dos pesqueiros, das mulheres produtoras. A gente convida essas pessoas, apresenta proposta do que o projeto contempla do início ao fim e se eles querem ou não participar.<sup>301</sup> (Representante da Agência Uga Uga)

É possível apreender nesse discurso uma relação entre ONG e sociedade local cuja proposta de agenda política já veio traçada previamente. Embora não signifique que esteja completamente fechada, não teve origem na própria realidade em que seus moradores reconhecem determinado problema social e se organizam para solucioná-lo, por compreenderem que necessitam mudar a situação.

Quando se tem uma ação vinda de fora, geralmente há uma imposição das diretrizes da política a ser implementada, pois está imbuída das noções e do

---

299 Entrevista realizada em 19/12/2006.

300 Entrevista realizada em 23/01/2007.

301 Entrevista realizada em 23/01/2007.

direcionamento político de quem construiu o projeto ou proposta, e aponta a dimensão ideológica segundo a visão dos atores que a produziram. Posto isso, pode-se comprovar no depoimento supracitado um certo protagonismo na condução desse processo. As expressões verbais utilizadas são: *articulamos, oferecemos, a gente convida* para participar que apontam a primazia da política que se pretende garantir – como já enfatizado, deve-se chamar quem está pensando, quem está fazendo alguma coisa.

No entanto, ações como essa tendem a não considerar a forma de participação da população no processo de construção de suas próprias alternativas, estratégias quanto à própria política, muito embora esteja sempre presente o discurso da participação, da mobilização de toda sociedade local. Projetos são aderidos pela comunidade local. Sem essa adesão, sem participação, não se consolida o processo. Ainda assim, esse tipo de participação gera uma dependência em relação aos seus propositores.

Diante dessas argumentações, conclui-se que o discurso da sociedade civil denuncia a omissão do Estado na formulação de políticas públicas, apontando assim o descaso com a situação de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. Entrementes, há uma co-responsabilidade da sociedade civil na ausência desse processo deliberativo, seja por sua tímida participação nos conselhos de direito, seja devido à ausência de conscientização, compromisso e mobilização de demais representantes da sociedade capazes de pressionar o governo e/ou estabelecer algumas alianças de tomada de decisões políticas.

### 3.3.2. *Atores do governo*

O governo do estado do Amazonas, em nível municipal ou estadual, aponta uma participação no processo de formulação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil junto ao governo federal, embora com relativa autonomia. Esse é um discurso presente na interpretação de alguns entrevistados. Outro discurso, segundo outro grupo de depoimentos, aborda a omissão do Estado nesse processo – não se tem uma política municipal ou estadual nessa área. Essas duas perspectivas, já apontadas anteriormente, nortearão a análise sobre o referido

processo, a partir da compreensão elaborada por atores governamentais. Veja-se a seguir a opinião dos atores da assistência.

### 3.3.2.1. Assistência Social

A política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas não é simplesmente produto do conjunto de programas e projetos elaborados por técnicos especializados do poder público em distintas áreas, com ou sem a participação da sociedade. Na realidade, a compreensão da formulação dessa política está associada à concepção de política pública, aos diferentes significados e sentidos a ela atribuídos, pois, como será visto, não há consenso quanto a isso, sendo possível identificar contradições ou discursos contraditórios na exposição de um mesmo ator. Aponta-se a seguir o depoimento de gestores governamentais, subsecretários municipais da infância e juventude e coordenadores municipal e estadual do Programa Sentinela.

Em 2001 não havia nenhuma política em nível municipal para o enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil,[...] nós não tínhamos absolutamente nada. Continuamos sem nada quando veio a oferta do governo federal em junho de 2001 para implantação do Projeto Sentinela. Para não perder recurso do governo federal, a gente implantou o projeto de forma isolada, porque também era uma normativa, uma diretriz do governo federal que ainda não tinha Plano Nacional.<sup>302</sup> (Gestor Governamental)

Os argumentos desse gestor sinalizam o Programa Sentinela como marco no surgimento da política pública de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil em Manaus, que surge como ação do governo federal desenvolvida em parceria com o governo local. Portanto, a “oferta” do governo federal caracteriza-se como política pública, sendo o município o responsável pela execução. Porém, contraditoriamente o mesmo entrevistado não reconhece a existência da política, como aponta o depoimento abaixo:

Nós temos um Plano Nacional, mas ainda não temos uma política nacional para a infância. No caso da assistência, agora é que a gente está tentando organizar isso. A questão da violência e exploração sexual, o que nós temos é o plano nacional e que tem

---

302 Entrevista realizada em 16/01/2007.

algumas diretrizes, metas, ações. No estado, nós não tínhamos também, conseqüentemente, não tínhamos no município.<sup>303</sup>

Pretende-se ressaltar a contradição desse discurso em que o gestor não identifica ações dessa área (Programa Sentinela) como sendo política pública, mas reconhece o plano. É esse quem aponta a diretriz nacional no âmbito das políticas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, sendo o Sentinela uma das ações previstas referente ao atendimento especializado. Por conseguinte, há uma estreita relação entre a política e o plano que quando transformado em ações e programas são responsáveis pela execução da política pública.

Como já citado, a política pública tem seu caráter errático e contraditório, não é um todo coerente e ajustado, aponta sentidos diferentes conforme seus intérpretes. É exatamente essa variação que se observa em depoimentos de entrevistados, ao mesmo tempo em que se reconhece uma direção, uma orientação normativa em relação ao processo de formulação ou concepção da política pública.

O discurso da ausência de políticas públicas de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil, seja em nível local ou nacional, não é o único entre os entrevistados, como se constata no depoimento de um coordenador do Programa Sentinela, contrapondo-se diretamente ao argumento mencionado anteriormente.

O governo Federal deu um rumo a essa questão criando programas, serviços, políticas públicas para o combate e enfrentamento mesmo. O Sentinela foi criado para o atendimento e acompanhamento, é o órgão executor, o programa executor da política de enfrentamento da violência sexual. Naturalmente, depois surgiu o Pair que a sigla nem condiz com a sua função porque o Pair não é um programa, é uma metodologia, é um processo que pegou a mesma metodologia do programa Sentinela, trabalhando nos eixos e está fortalecendo esse programa que executa, que é o programa de enfrentamento, então o Pair fortalece isso aí.<sup>304</sup> (Ex-Coordenadora do Programa Sentinela)

O programa Sentinela foi implantado em Manaus pela ocorrência de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes no município identificados pelos conselhos tutelares. Essa indicação permite reconhecer a associação do processo de formulação da política à consolidação do tema em órgãos do sistema de garantia, entre os quais o conselho tutelar, e ainda ao compromisso assumido pelo Estado

---

303 Entrevista realizada em 16/01/2007.

304 Entrevista realizada em 12/12/2006.



brasileiro com a agenda criança, operacionalizando as diretrizes do Plano Nacional de Enfrentamento. Por conseguinte, se percebe o forte direcionamento político do governo federal em relação à formulação da referida política pública.

Embora o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tenha formulado e deliberado em 1998 uma política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, sendo um dos eixos o abuso e a exploração sexual, o governo e a sociedade local não avançou em direção à elaboração de uma política municipal ou estadual específica para crianças e adolescentes em situação de violência sexual. Ainda não se construiu entre os atores do próprio governo um consenso, uma direção quanto à compreensão dessa política pública, como aponta o depoimento a seguir.

Não há uma política de estado elaborada, aquela diretriz, passada pelo prefeito, ele deixa suas secretarias, mas falta verba, sem verba você não vai fazer, não vai realizar. Nós temos um compromisso governamental, não tem uma política de estado, quer dizer, alguns, eu como secretaria, outros como secretaria, isto é, ela não é ainda um compromisso de estado. Nós queremos ver o estado, o município como estado, assumindo essa política de enfrentamento na questão da violência contra a criança e o adolescente.<sup>305</sup> (Gestor Governamental)

Política pública, sobretudo quando se pretende caminhar para uma gestão democrática e participativa, deve garantir e fortalecer a relação entre governo e sociedade nesse processo de formulação da política, pois, quando construída pelo conjunto de atores, assegura o conhecimento de seus objetivos, conteúdo, normas, estratégias e recursos. Portanto, a afirmação do entrevistado de que o prefeito deixa suas secretarias, mas falta verba, aponta uma ingenuidade em relação às disputas e confrontos entre as forças políticas para se conquistar inclusive autonomia política e financeira, pois as verbas raramente serão suficientes para atender constantes e novas demandas colocadas pela realidade.

Nesse caso, mais uma vez ressalta-se a concepção de política pública necessária para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil que está associada à idéia de *política em rede*, ou seja, construções coletivas de concepções e práticas a partir de diferentes setores das políticas públicas. Essa noção, ou melhor, o discurso de rede, embora presente no ECA, na LOAS e nos planos de

---

305 Entrevista realizada em 21/11/2006.

enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil, não significa que governo e sociedade local tenham debatido, construído e implantado uma rede de proteção à criança e ao adolescente, como se vê no depoimento a seguir:

Eu vejo que a política no papel, o que está escrito é muito bonito, mas se acontecesse seria ótimo, entendeu? Eu acho assim que a política está muito bem escrita, muito bonita no plano de enfrentamento, tanto nacional, municipal, estadual; no estatuto da criança e do adolescente; nas leis mesmo, na LOAS.<sup>306</sup>  
(Coordenadora do Programa Sentinela)

Esse depoimento aponta uma ingenuidade da entrevistada em relação à política pública, como se fosse possível formular uma política e implementá-la tal qual pensada, pois implicitamente aponta-se essa possibilidade. O fato da política, por exemplo, estar escrita nos planos estaduais e municipais de enfrentamento não significa que os atores da rede tenham participado de sua elaboração, os conheçam e se apropriem deles. Como será visto no próximo capítulo, é difícil a articulação entre os próprios atores governamentais da esfera municipal e estadual. Veja o depoimento abaixo, conferido quando outra entrevistada foi questionada sobre sua compreensão da política de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil.

Nós temos que começar primeiro por um trabalho de esclarecimento, de entendimento do que seria a política de enfrentamento, do que seria a política de assistência social, como nós deveríamos trabalhar para que todo mundo pudesse realmente construir um plano, vamos falar de um projeto coletivo e não uma coisa que partisse só da secretaria em articulação com outros, porque assim, se fala muito em articulação, mas qual tipo de articulação que nós queremos? Qual tipo de parceria que nós queremos trabalhar.<sup>307</sup> (Assistente Social da SEAS)

Os argumentos apontados pela entrevistada confirmam a hipótese dessa tese de que o processo de formulação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil se manifesta de modo fragmentado, contraditório e desarticulado. Para sustentar essa tese, foi apontado, por meios de depoimentos agora explicitamente sintetizados nessa fala, em primeiro lugar, a ausência de entendimento sobre a política que se confirmou nos discursos entre atores da própria área da assistência; em segundo, a falta de discussão e construção coletiva de uma concepção de política pública para crianças e adolescentes em situação de violência sexual, seguida da ausência da noção de rede; e em terceiro, a restrição a

---

306 Entrevista realizada em 18/01/2007.

307 Entrevista realizada em 28/11/2006.

alguns setores das políticas públicas, quando se deveria garantir uma ampla intersectorialidade.

Afirmar a necessidade de um trabalho de esclarecimento sobre a política de enfrentamento e de assistência significa reconhecer a possibilidade de que os próprios atores envolvidos não tenham uma consciência crítica em relação à questão, ou sinalizem compreensões muito distintas. Na pesquisa realizada, foi possível identificar sentidos diferentes atribuídos ao Plano Operativo Local do Pair e ao Plano Municipal de Enfrentamento a Violência Sexual de Manaus. E, de certa forma, há uma confusão no discurso de técnicos e gestores, como se vê abaixo:

Nós temos o nosso plano operativo a partir do plano municipal. O plano operativo local dentro da comissão, o Pair que junta, ele tenta um pouco dizer o que a gente vai fazer pra atingir isso aqui. A gente está tentando e a gente tem que avaliar, nós ainda não avaliamos esse ano, o nosso Plano Operativo Local que é a partir do Plano Municipal<sup>308</sup>. (Gestor Governamental)

O próprio Comitê Nacional, do qual eu sou referência aqui no estado do Amazonas, eu sou ponto focal, nós não estávamos resistindo a fazer do Pair os Planos Municipais, porque a princípio era essa a idéia quando chegou o Pair. Hoje, por exemplo, eu tenho compreensão de que ele não é o Plano Municipal. Ele é uma ação estratégica pra desenvolver esse Plano Municipal.<sup>309</sup> (Gestor Governamental)

Nesse este último depoimento, ressalta-se inicialmente uma tendência de identificação entre Plano Operativo Local e Plano Municipal, reconhecendo que ambos se mesclaram e formaram um só. Em seguida surge outro discurso da mesma entrevistada, apontando o POL como ação estratégica dentro do Plano Municipal, o que está em concordância com o depoimento anterior, cuja concepção ocorreu a partir do Plano municipal. Diante disso, a questão que se impõe é apontar qual plano tem norteado a política pública de enfrentamento à violência sexual e como ocorreu sua formulação. Segundo depoimento de um gestor governamental, o plano municipal não foi implementado, sendo absorvido pelo POL.

Nós, do ponto de vista cultural, a gente acaba embarcando nessas situações por uma deficiência, mas, ao mesmo tempo é uma questão cultural, então a gente quer que os outros tragam alguma coisa. E aí nós embarcamos, na época aceitando o Pair, mas ainda sem entender muito que ele era uma metodologia e não um programa na verdade, tanto que hoje ele se consolida dentro dessa temática como

---

308 Entrevista realizada em 11/11/2005.

309 Entrevista realizada em 16/01/2007.

uma metodologia para construção de um plano, de uma proposta de trabalho e que é muito boa por sinal. Agora, naquela época Manaus era uma testagem e engolimos esse Pair, trazido para o município de Manaus sem questionar inclusive que o pessoal de fora estava descartando o plano municipal que havia sido construído a quinhentas mãos, na cidade, ou seja, nós não tivemos a coragem de dizer, e aí eu me coloco nessa posição porque na época eu era Subsecretária Municipal da Infância e tinha coordenado esse processo de construção do plano, mas fui engolida politicamente. A gente deveria ter priorizado o Pair dentro do nosso plano municipal que já estava escrito e discutido, mas tudo bem, eu acho que valeu a experiência.<sup>310</sup>(Gestor Governamental)

A tomada de decisão pela então Secretaria Municipal da Infância e Juventude em implantar o Pair aponta sua opção política. Não se adere a um programa do governo federal sem parceria, sem reconhecimento da própria força política local. Quando esta não se impõe, não mostra sua capacidade de negociação, gerando aceitação das regras impostas pelo outro, ratifica sua perda política.

Segundo o documento Pacto Manaus, o POL foi deliberado seguindo a pesquisa de Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de exploração sexual comercial, assim como as deliberações do Seminário Municipal realizado em julho de 2003, citado anteriormente. Assim sendo, houve uma mobilização entre atores do governo e da sociedade para construção do referido plano, porém seguindo as diretrizes da metodologia do Pair que, por sua vez, acompanha o direcionamento do Plano Nacional de Enfrentamento.

Diante do exposto e de discursos de outros entrevistados, pode-se identificar o consenso quanto ao significado político do Pair e do que representa para política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Como se constata nos depoimentos abaixo:

O Pair desde o início é uma das formas da gente estar amarrando essa rede de proteção, ele está contribuindo para uma rede forte que possa realmente dar suporte para esse atendimento.<sup>311</sup> (Assistente Social do Programa Sentinela)

Essa rede é que tem que ser melhor articulada, fortalecida, e é esse trabalho que o Pair faz, que os programas fazem, toda reunião só se fala nesta questão. Um dia a gente vai ter que armar essa rede direitinha.<sup>312</sup> (Ex-Coordenadora do Programa Sentinela)

---

310 Entrevista realizada em 16/01/2007.

311 Entrevista realizada em 24/11/2005.

312 Entrevista realizada em 12/12/2006.

Não há dúvida quanto ao papel técnico e político do Pair. Constitui-se uma referência metodológica que segue os eixos do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, visando integrar políticas públicas e tecendo a rede de proteção social. No entanto, como qualquer instrumento político, é permeado de contradições. Embora os participantes da Comissão Técnica - que correspondem a 50% dos entrevistados - atestem sua importância, ao mesmo tempo, não se apropriam dessa ferramenta de forma competente e nem se comprometem completamente com esse trabalho de tal forma que o trabalho de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes avance significativamente por meio de ações articuladas e consistentes.

Vejamos a seguir a compreensão do entrevistado da área de educação sobre a formulação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas.

#### 3.3.2.2. Educação

Segundo o profissional da área de educação, o governo tem um papel fundamental na elaboração de políticas públicas de combate à violência sexual infanto-juvenil. Porém, o enfoque deve ser menos repressivo, mais preventivo, significando, assim, que se deve formular e implementar ações na área da repressão, sem omitir as políticas básicas. Noutras palavras, seu discurso sinaliza o equilíbrio entre políticas que garantam os direitos básicos à infância e contribuam para impedir sua entrada na violência sexual, ao mesmo tempo em que se reconheça a concretização do que se propõe nas legislações.

A entrevistada participou do processo de elaboração do Plano Operativo Local do Pair, que envolveu várias secretarias e instituições que trabalham com crianças e adolescentes, tais como CT, juizado, ministério público, secretarias de educação entre outros. A discussão ocorreu num Seminário específico para construção do Plano Municipal de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, também denominado POL. Quando questionada sobre os consensos e conflitos desse processo, a entrevistada assim respondeu:

Houve um consenso assim porque já veio de acordo com um levantamento, o diagnóstico feito na cidade de Manaus, então, tudo que foi feito na implantação do programa foi a partir do diagnóstico, então, depois se reuniram às equipes com quem se deveria trabalhar, quem faria parte daquela ação. A metodologia é ótima, o que não aconteceu de fato e de direito [...] muitos eixos não caminharam porque não tem um coordenador de eixo, as pessoas não têm tempo para desenvolver ações, não tem uma agenda única<sup>313</sup>. (Secretária Executiva da Comissão Técnica Interinstitucional)

A formulação de uma política pública não ocorre de uma só vez, está associada ao processo de implementação, cujas falhas e dificuldades podem contribuir para reformulação da política. Como já visto, são fases que caminham juntas e se influenciam mutuamente. Após a elaboração do POL, é necessário que a comissão, inclusive os coordenadores dos eixos de análise da situação, mobilização e articulação, defesa e responsabilização, atendimento, prevenção e protagonismo juvenil planejem as ações de forma articulada conforme atividades e metas previstas no plano. É a construção coletiva do planejamento das atividades que produz ações intersetoriais, embora isso não ocorra de forma automática. Nesse sentido, a perspectiva de rede proposta no plano deveria ser partilhada e apropriada pelos membros, de tal modo que os saberes e as experiências dos participantes em suas distintas áreas de atuação fossem incorporados.

O discurso da entrevistada aponta algumas contradições nesse processo em que, desde a eleição da comissão técnica, identificam-se membros que não têm assumido o compromisso e se encontram, algumas vezes, sem legitimidade para representar a instituição.

As pessoas não estão realmente integradas, não fazem parte do programa de fato e de direito, só é no nome e fazem parte das reuniões e voltam e não tem nenhuma ação, porque não há disponibilidade de tempo pra isso, e é quase todo mundo, a única pessoa que ficou disponível para o Pair fui eu.<sup>314</sup> (Secretária Executiva da Comissão Técnica Interinstitucional)

O processo de formulação das ações inseridas no POL exige planejamento, o que requer competência, habilidade e disponibilidade dos membros da comissão técnica, mas, principalmente, dos coordenadores de eixo, por serem os principais responsáveis pela condução desse processo. Contudo, após três anos de

---

313 Entrevista realizada em 24/01/2007.

314 Entrevista realizada em 24/01/2007.

implantação, o Pair ainda tem dificuldade de articulação e mobilização nesse sentido.

A gente tá tentando organizar, sempre tentamos, mas nunca funcionou, é isso que eu estou falando, a nossa maior dificuldade é essa, de não ter um coordenador de eixo, das pessoas não se organizarem, não se reunirem, não fazerem suas propostas de trabalho.<sup>315</sup> (Secretária Executiva da Comissão Técnica Interinstitucional)

Essa mesma compreensão é compartilhada por um ator governamental da área da assistência, ou seja, o entendimento de que não se tem uma organização interna eficiente.

Eu ainda vejo muita desorganização no Pair como um todo, como rede, como uma comissão.[...] Eu não sei te dizer não [nome do coordenador do eixo], pra ti ver o quanto a gente se reúne.<sup>316</sup> (Coordenadora do Programa Sentinela)

O reconhecimento quanto à desorganização interna e a falta de integração entre os membros da comissão técnica não se justifica pela disponibilidade de tempo, embora possa afetar a qualidade e intensidade do trabalho. No entanto, ressalta-se a limitação da força política de membros que deveriam conquistar espaço e representatividade em suas instituições, assim como se constata um baixo nível de comprometimento dos participantes. Mas, isso será objeto de atenção do próximo capítulo. A seguir, será abordada a compreensão de profissionais da saúde no que concerne ao processo de formulação de política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.

### 3.3.2.3. Saúde

A compreensão da formulação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, segundo a maioria de depoimentos dos entrevistados da saúde, está relacionada às ações do governo federal nessa área. Os discursos revelam o entendimento da política a partir do surgimento dos programas em que os profissionais estão inseridos. Como se vê no depoimento a seguir, da coordenadora do SAVVIS.

---

315 Entrevista realizada em 24/01/2007.

316 Entrevista realizada em 18/01/2007.

Por volta de 2001, 2002 mais ou menos, eu recebi um telefonema de um amigo de Brasília, pedindo, aliás pedindo não, mandando que eu implantasse o Serviço de Atendimento a Vítimas de Violência. Falei com o diretor da maternidade, ele recebeu na época um documento do Ministério dando prazo pra que fossem implantados alguns programas, e entre eles estava o Serviço de Atendimento a Vítimas de Violência, e dentro desse prazo teria que se pagar ou não uma multa pra fazer isso, entendeu? Então, o serviço foi implantado, o diretor junto com algumas pessoas, inclusive eu ajudei na formulação do projeto inicial, mas só que ele não foi adiante<sup>317</sup>.

O SAVVIS surge como uma ação da esfera federal, uma política regulatória oriunda do governo central a ser executada pela esfera municipal, pois, como aponta o depoimento do entrevistado, houve uma imposição quanto à implantação do programa incluindo prazo. Nesse processo de descentralização, há um fortalecimento do governo central quanto à direção e coordenação do programa. Entretanto, as instâncias locais fortalecem suas capacidades institucionais e administrativas em relação à coordenação local e execução do programa quando se apropriam de sua concepção e discutem com toda a equipe técnica responsável por implementá-lo. Houve uma participação apontada no depoimento em relação à formulação do projeto inicial. Todavia, ao que parece, não proporcionou uma discussão com toda a equipe técnica a ponto de se assumir o compromisso com a implementação do programa. O SAVVIS, depois de criado, não foi realmente executado em seguida, conforme depoimento a seguir. “O SAVVIS foi implantado efetivamente no começo de 2006 quando a maternidade Moura Tapajós foi inaugurada. Não é um programa inventado aqui no Amazonas, existe no Brasil todo”.<sup>318</sup> (Psicólogo do SAVVIS)

Quando as instâncias locais, especificamente os responsáveis pelos programas sociais, se apropriam dessa concepção de política pública descentralizada, e compreendem que as competências e atribuições nas três esferas são partilhadas, há mais possibilidade de participação no processo de formulação e implementação, mesmo sendo de forma desigual. A ausência de participação e comprometimento dos atores locais na discussão do SAVVIS tornou sua implantação mais difícil, sendo necessária uma sensibilização e conscientização dos atores para que esse serviço fosse realmente executado, como se apreende do depoimento abaixo:

---

317 Entrevista realizada em 27/12/2006.

318 Entrevista realizada em 03/01/2007.



Não foi adiante [SAVVIS] porque as pessoas não tinham tempo nenhum, como até hoje não têm, em fazer algo a mais, só que agora eu estou na coordenação e conheço toda a questão com relação aos direitos adquiridos das mulheres com relação ao atendimento. A questão do hospital de socorro e tudo mais, então, eu tive e tenho até hoje de lembrar de vez em quando, colocando panfletos, por exemplo, lá no Conforto, lembrando o que significa uma omissão de socorro para uma vítima de violência, e outras coisas mais, porque as pessoas atendem pela obrigação mesma, porque elas acham que o fardo, é como se fosse um trabalho a mais.<sup>319</sup> (Coordenadora do SAVVIS) [grifo nosso]

O município também possui a competência de coordenar, formular a política no âmbito de sua atuação, e não apenas executá-la. Identifica-se, a partir do depoimento supracitado, o papel estratégico do coordenador enquanto articulador e gerenciador do programa, direcionando as ações desenvolvidas pelos profissionais. O fator tempo e disponibilidade é mais facilmente superado quando há um convencimento da responsabilidade da instituição e uma sensibilização dos atores, e esse foi um processo lento em relação ao SAVVIS.

A própria coordenadora informou que ao receber inicialmente o convite não assumiu a época por não se sentir preparada para isso. Este é outro ponto importante quando se pensa num programa de atendimento a vítimas de violência sexual, a formação técnica da equipe multidisciplinar, a capacitação dos atores envolvidos. Assumir essa responsabilidade, segundo a coordenadora entrevistada, significou um compromisso na defesa dos direitos humanos. “Em 2005, eu já estava mais preparada, mais amadurecida, compreendia que isso era na realidade uma questão de cidadania e de fazer valer os direitos das pessoas que eram vítimas de violência sexual, entre eles, a questão da possibilidade de viabilizar a questão do abortamento legal mesmo”.<sup>320</sup>

É importante compreender que os serviços de assistência às mulheres e adolescentes vítimas de violência sexual implantados por todos o país são direcionados pelo Ministério da Saúde. Este publica, em 1999, a *Norma Técnica de Prevenção e Tratamento dos Agravos Decorrentes de Violência Sexual Contra Mulheres e Adolescentes*<sup>321</sup>, e preconiza ações de prevenção, tratamento e encaminhamento de casos de violência sexual, apoiando assim município e estado

---

319 Entrevista realizada em 27/12/2006.

320 Entrevista realizada em 27/12/2006.

321 Disponível em: <[www.portal.saude.gov.br](http://www.portal.saude.gov.br)>. Acesso em 16 abr 2008.

nessa área. E, no sentido mais amplo, o Ministério da Saúde, em relação à elaboração e execução da Política de Atenção à mulher e ao adolescente em situação de violência, pauta-se pelo compromisso do Estado Brasileiro com os acordos internacionais dos quais é signatário – Conferência do Cairo (1994), Beijin (1995) e Convenção de Belém do Pará pela Eliminação da Violência contra a Mulher (1994).

Outro importante programa nessa área é o Serviço de Atendimento à Vítima de Abuso Sexual (SAVAS), criado em 2001 no Hospital Universitário Getúlio Vargas (HUGV) e transferido em 2003 para o Hospital Universitário Francisca Mendes (HUFM). O seu surgimento está também vinculado às diretrizes oriundas do governo federal, como se vê no depoimento a seguir: “A orientação do Ministério da Saúde é que se tenha atendimento às vítimas de agressão sexual e não havia nenhum tipo de serviço anterior aqui no estado, então, o SAVAS foi criado como um serviço de referência para o estado para esse atendimento, e foi criado por obediência à norma do Ministério da Saúde”.<sup>322</sup> (Assistente Social do SAVAS)

Quanto à formulação da política pública, de programas e de projetos na área de violência sexual, identifica-se, conforme o depoimento a seguir, a presença marcante da esfera federal nesse processo. Embora, como já mencionado, devesse ocorrer um processo de articulação e interdependência entre as três esferas, as instâncias locais não têm desenvolvido sua autonomia no sentido de elaborar e executar políticas específicas, ficando assim muito dependente ainda das ações federais.

Na esfera federal tem-se colocado que é uma necessidade, agora, a municipal e a estadual ainda caminhou muito pouco; os serviços que tem são por iniciativas locais, não do apoio do governo ou do município. Se hoje existe SAVAS, o SAVVIS fomos nós que montamos, saímos daqui e fomos montar um serviço lá. Orientamos, demos treinamento, aí teve uma época que o serviço parou, e agora retornou e está funcionando, parece muito bem. Não é um negócio que vem lá de cima, o governador, o secretário de saúde vê que tem que montar.<sup>323</sup> (Coordenadora do SAVAS)

Segundo o discurso da entrevistada, apesar das diretrizes da esfera federal no direcionamento de ações em relação à violência sexual, o governo municipal e o estadual não têm sido aliados no processo de formulação de programas nessa área,

---

<sup>322</sup> Entrevista em 06/12/2006.

<sup>323</sup> Entrevista em 12/12/2006.

entre os quais o SAVAS. Este surge como iniciativa isolada de atores de hospitais públicos que reconhecem sua necessidade e, seguindo as normas do Ministério da Saúde, passam a organizá-lo. Por outro lado, secretários de saúde e outras autoridades devem ser pressionados para atendimento de demandas, e sensibilizados para inserirem em sua agenda a questão da violência sexual, o que não ocorrerá sem disputas, por meio de um processo de convencimento e muita articulação entre os segmentos interessados. A seguir, serão contemplados os depoimentos dos atores que compõem a 'área' de defesa e responsabilização.

#### 3.3.2.4. Defesa e Responsabilização

Defesa e responsabilização tem se constituído um eixo emblemático da Comissão Técnica, tendo em vista a multiplicidade de ações e atores que compõem essa área. Iniciaremos analisando a afirmativa do representante do Ministério Público do estado do Amazonas.

No período da elaboração orçamentária é onde você vai detectar se o Governo manifestou, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, vontade, se ele traçou alguma política, alguma diretriz de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. As políticas de enfrentamento da violência sexual predominantemente são diretrizes do Governo Federal, sobretudo, centradas em cima do Sentinela.<sup>324</sup>  
(Ministério Público)

O depoimento supracitado acompanha a interpretação predominante dos entrevistados de que a formulação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil é oriunda, sobretudo, da esfera federal, com enfoque para o Programa Sentinela; além disso, reforça-se a omissão do Estado na esfera local em relação à elaboração de política específica para essa área. No entanto, ao mesmo tempo, o discurso aponta o orçamento como estratégia para reconhecimento de políticas elaboradas pelo estado ou município, é onde o governo mostra seu compromisso político com determinada área. Em relação à violência sexual infanto-juvenil ser prioridade para o governo, segue-se a declaração:

Não é prioridade, eu provo, é só ler o orçamento público, pelo orçamento público você verá que não há nenhuma política especial, valores suficientes em dinheiro para enfrentar coisa alguma, nem na

---

324 Entrevista realizada em 20/12/2006.

política macro, de educação, saúde, algo que vise este público alvo também. Então, não está sendo prioridade. Não está sendo prioridade do judiciário porque não implantou, por exemplo, uma vara especializada para essas questões específicas que poderia fazê-lo e tirava da vara comum. Não é prioridade do ministério público, pois nem na área da infância se planejou para enfrentar.<sup>325</sup>

Segundo o artigo 4º do ECA, a garantia de prioridade compreende preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas. No entanto, é necessário um conjunto de atores comprometidos da sociedade civil e do governo que assumam essa compreensão e ocupem os espaços conquistados de formulação de políticas, tais como os Conselhos de Direitos. Há no discurso do entrevistado uma denúncia dessa não priorização da violência sexual na formulação de política pública, incluindo a própria organização da qual ele faz parte – o ministério público. Este, por meio do Centro de Apoio Operacional a Infância e Juventude (CAOPI), deveria elaborar uma política para essa área, o que não tem ocorrido segundo o entrevistado.

Nos últimos cinco anos, não há no ministério público uma iniciativa do centro de apoio para fazer esse enfrentamento. [...] Nós não temos planejamento do Ministério Público para o enfrentamento da violência sexual. Não temos. Então, nós somos um buraco na rede, porque se o Ministério Público integra a rede e não tem planejamento, não tem proposta, não tem programa, ele não tem ação. Ele age no caso a caso, chegou o processo de fulano, me ajuda, vamos enfrentar? Essa rede tem buraco, correto?<sup>326</sup>  
(Ministério Público)

Nesse depoimento há um reconhecimento explícito da omissão do Ministério Público do estado do Amazonas em relação ao enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Sendo assim, evidencia-se, mais uma vez, o discurso predominante da ausência de concepção de rede no modo de fazer política nessa área, o que tem implicações na implementação da política pública.

Alguns atores entrevistados, quando questionados sobre a formulação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, fazem referência ao Pair como sendo a própria política supracitada, o que sugere uma visão ampla da política, visto que esse programa objetiva articular as diferentes políticas públicas. Para as técnicas da DEPCA e do judiciário, abaixo citadas, embora as diretrizes sejam oriundas do governo federal, a participação da esfera

---

325 Entrevista realizada em 20/12/2006.

326 Entrevista realizada em 20/12/2006.

local nesse processo aponta uma certa autonomia na formulação do POL, reforçando a idéia de articulação entre as esferas governamentais e entre sociedade civil e governo, seja na formulação ou na execução de programas.

O grupo tinha autonomia para elaborar, mas existia um roteiro e dentro daquele roteiro você elaborava o seu plano de ação. Cada eixo apresentou suas sugestões e depois foi criado o plano geral. [POL] Houve um consenso, cada um dava sua opinião, e no final a gente via o que era mais prático para implantar e colocar em prática realmente o plano, então, foi feito com o consenso de todos os participantes.<sup>327</sup> (DEPCA)

Tudo que a gente já tinha em andamento, que tinha sido proposta em algum evento na área de conferências, enfim, tudo ia se colocar lá, que era para implementar ou para resgatar. Enfim, não era nada de novo, era coisa que a gente já pretendia na nossa região, na nossa cidade e que ia só fortalecer para implementar.<sup>328</sup> (Juizado da Infância e da Juventude)

Ressalta-se, considerando as interpretações mencionadas, que a formulação de política pública na área da violência sexual infanto-juvenil é também afetada pelo movimento social em prol dos direitos da infância na região. Nesse processo, atores da sociedade civil e do governo comprometidos com a questão têm assegurado o debate e a participação em conferências municipais e estaduais de direitos da criança e do adolescente, por exemplo, nas que foram consensuadas propostas contempladas na elaboração do POL. Assim sendo, interessa-nos reforçar a relação entre implementação e formulação, pois as experiências técnicas e políticas na área vivenciada pelos atores do sistema de garantia de direito têm contribuído para a formulação da política.

Apreende-se ainda desses depoimentos a importância do governo federal direcionando o processo de formulação da política pública. A metodologia do Pair segue as diretrizes do plano nacional de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, cuja proposta é que seja referência única no âmbito federal, estadual e municipal de planejamento e execução de políticas por órgãos governamentais e não governamentais com relação ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes.

---

327 Entrevista realizada em 07/12/2006.

328 Entrevista realizada em 04/01/2007.

A violência sexual infanto-juvenil perpassa a política de diversos setores, e isso pode ser visto nas ações desenvolvidas por órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. No entanto, em relação ao processo de formulação de política pública, conclui-se que as esferas municipal e estadual ainda não construíram uma concepção de gestão intersetorial, e, portanto, os setores continuam planejando isoladamente ou não planejando suas ações para o enfrentamento da violência sexual. Ao mesmo tempo, o reconhecimento da ausência de rede sinaliza sua importância, pois é necessário fazer política em rede.

Nós precisamos formar uma rede de verdade, de amparo à criança e o adolescente, de inclusão social, da família nos programas de geração de trabalho e renda, nos programas educativos. Não existe uma rede de verdade, tinha que existir essa rede, essa articulação, o plano do Conselho de Direito da Criança e do Adolescente, o plano do Pair, junto com o plano do fórum para casar exatamente as ações para todo mundo atuar, o ministério público, o Juizado, a polícia. Não tem isso ainda, não.<sup>329</sup> (MTE)

Ressalta-se de forma predominante e repetitiva nessa tese a necessidade de formulação de políticas públicas integradas, e estas exigem que sejam construídos entendimentos e ações articulados entre seus atores. Essa tem sido a ênfase hegemônica não apenas apreendida por meio dos discursos dos depoentes, como também reconhecida em documentos escritos, tais como planos municipais e estaduais de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, programas de atendimentos a vítimas de abuso e exploração sexual, relatórios, anais de conferências de direitos da crianças e do adolescente. Assim sendo, conclui-se que o paradigma de respeito aos direitos humanos em todas as áreas e o trabalho em rede são as concepções políticas e técnicas que têm norteado o processo de formulação de políticas públicas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.

---

329 Entrevista realizada em 25/01/2007.

#### IV - POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO ESTADO DO AMAZONAS: GESTÃO EM REDE?

Após entrevistas com diversos atores em busca da compreensão da gestão da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, o que mais se evidenciou nos depoimentos foi a idéia de rede. Raros eram os discursos em que alguém não declarasse que a rede não funciona, é falha ou não existe, sejam atores da sociedade civil ou do governo. Nesse sentido há quase um consenso, ou, pelo menos, uma visão hegemônica. Considerando essa recorrência, optou-se por apontar inicialmente o sentido de rede.

Segundo Manuels Castells, as pessoas organizam seu significado em torno do que são ou acreditam que são, e as redes de intercâmbio conectam e desconectam indivíduos, grupos, regiões e organizações conforme objetivos processados na rede<sup>329</sup>. Essa idéia nos permite identificar uma palavra chave: conexão. A formação da rede requer indivíduos ou grupos ligados ou articulados em prol de determinado objetivo, o que significa uma interdependência para alcançá-lo.

Segundo Junqueira, “a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política social”.<sup>330</sup> E é exatamente a articulação das distintas organizações atuantes no âmbito das políticas sociais que compõe as redes sociais. No caso da violência sexual infanto-juvenil, a política pública de atendimento dos direitos da criança e do adolescente estabelece a articulação entre as ações governamentais e não governamentais em todos os níveis, apontando a necessidade de ações, políticas e programas intersetoriais que superem a fragmentação e a independência dos atores e das organizações, pois nenhum ator ou órgão é capaz de enfrentar esse problema de forma isolada.

A conexão é um processo que se conquista, não ocorre de forma fácil entre indivíduos e organizações, pois os interesses muitas vezes são divergentes, mesmo quando se tem um objetivo comum. Como afirma Faleiros, a rede pressupõe um processo dinâmico em que os atores e as forças políticas estabelecem uma correlação de forças, e deve predominar a perspectiva da totalidade sobre a da

---

329 CASTELLS, Manuels. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra. 2003.

330 JUNQUEIRA, Luciano. *A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor*. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v.13, p.25-26, jan-abr 2004.

fragmentação, envolvendo muitas dimensões com responsabilidades partilhadas e negociadas.

Funcionam [...] como contratos dinâmicos, em movimento e conflito, para, no entanto, realizar objetivos em que cada parte potencializa recursos que, juntos, se tornam, também mais eficientes. A rede, assim, é uma aliança de atores/forças, num bloco de ação, ao mesmo tempo, político e operacional.<sup>331</sup>

É a partir da idéia de rede como aliança entre atores e forças políticas, permeada por conflitos, ritmos desiguais, avanços e estagnação, que se pretende analisar o depoimento dos atores locais sobre a gestão da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, com destaque para a rede de proteção.

#### **4.1. Atores da sociedade civil**

Parte-se do pressuposto de que atores do governo e da sociedade civil, partícipes dos órgãos do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, seja na esfera municipal ou estadual, devem estar articulados para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, o que requer a existência de uma rede de proteção. No entanto, deve-se ressaltar que embora os termos sistema e rede não sejam sinônimos, ambos estão imbricados. Segundo Luseni Aquino, a expressão *sistema de garantia de direitos* significa a impossibilidade de perceber quaisquer componentes do conjunto de forma isolada, pois seus papéis e atribuições estão emaranhados de tal forma que só ganham efetividade quando conduzidos de forma integrada.<sup>332</sup>

Eis uma questão paradoxal que necessita ser explicitada. A idéia de integração e, logo, de rede, está presente em planos, programas e nas legislações, como já mencionada. Nesse sentido, já se aponta uma direção a ser perseguida na gestão da política pública que se pretende participativa, articulada e descentralizada. Contudo, o processo de construção democrática que garanta esses princípios ou

---

331 FALEIROS, Vicente. Redes de Exploração e Abuso Sexual e Redes de Proteção. Trabalho apresentado no 9º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Anais, Vol. 1, Goiânia, 1998, p.267.

332 AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. Rede de Proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito a convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. In SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord). O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA 2004, p. 328.



dimensões ocorre de forma contraditória e fragmentada. Vejamos a seguir alguns depoimentos.

Vê-se pouco essa parceria, poderia ser muito mais e basicamente as parcerias são eventuais, exclusivamente eventuais, não há nenhum programa específico que a gente possa dizer: ali o município e o estado estão juntos. Ações eventuais, acontecimentos eventuais, eles estão juntos, fora disso não. Esse tema como não tem um Fórum específico se torna apenas pauta do Fórum principal. É necessário criar um Fórum específico para trabalhar o tema do enfrentamento à prostituição infantil, como não tem, ele vai a reboque.<sup>333</sup> (Representante do FEDCA)

Dessa interpretação, pode-se dizer que há, de um lado, a busca de ação conjunta entre as esferas municipal e estadual, reconhecidamente por meio de parcerias, embora aconteçam apenas em alguns momentos. Um desses é o espaço das conferências municipais e estadual dos direitos da criança e do adolescente em que também se trata da violência sexual. Ao mesmo tempo, se denuncia uma ausência quase total de articulação quando se trata de ações mais específicas e permanentes de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil e também de espaços específicos para discussão do tema, como os Fóruns de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil já criados nos estados do Ceará, Santa Catarina e Rio de Janeiro.

A responsabilidade dessa articulação entre sociedade civil e governo compete, sobretudo, aos representantes desses âmbitos – sociedade e Estado – que estejam mais conscientizados e comprometidos com a causa, pois, como afirma Antonio Gramsci, cada grupo social cria para si uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função no campo econômico, social e político, aqueles homens que desempenhem na sociedade a função de intelectuais.<sup>334</sup> Se, de um lado, se reconhece a busca ainda distante da articulação desejada, de outro, é possível identificar profissionais que caminham nessa direção de serem os porta-vozes, os profetas que denunciam a violência sexual infanto-juvenil, como se vê no depoimento do conselheiro supracitado.

Hoje nós temos uma série de jornalistas que escrevem sobre a infância e isso não acontecia, temos uma série de educadores, diretores de escolas e de postos médicos que levam o tema da infância para sua área de atuação. A sociedade de uma forma geral

---

333 Entrevista realizada em 04/12/2006.

334 GRAMSCI, Antonio. Os intelectuais e a organização da cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

não vê apenas o poder público como responsável em discutir, em procurar soluções, mas a sociedade pode fazer muito mais principalmente no que se refere a denunciar, a sociedade ainda não sabe denunciar, ela espera, vê o fato acontecer, mas acha que a responsabilidade é do conselho tutelar, é do poder público (Representante do FEDCA)

O discurso do entrevistado, de que a sociedade não sabe denunciar, é mais bem compreendido quando se considera o lugar sócio-histórico de onde ele fala. Atuando em uma área da periferia da cidade de Manaus, conhecida como zona leste, lugar de profundas disparidades e desigualdades sociais, nota-se que há, por parte de algumas famílias, cumplicidade em relação à menina que se prostitui. Embora não se tenha um indicador em relação a esse consentimento da família, e nem se pretenda apontar dados numéricos sobre isso, é possível que haja uma “aceitação” da prostituição infantil, tendo em vista a condição socioeconômica da família, a ausência de compreensão da prostituição infantil como exploração sexual.

Houve uma identificação, a partir de depoimentos, de diversas dimensões da violência sexual infanto-juvenil, sendo uma delas a dimensão cultural, que envolve os valores da família e da sociedade, incluídos aqui certos valores repassados pela mídia, como o consumismo. Destacar essa dimensão não significa lhe atribuir um determinismo, como se fosse possível a partir de uma única dimensão explicar o fenômeno. Porém, importa-nos apontar o sentido atribuído por alguns entrevistados a essa importante dimensão e relacioná-la ao modo de implementação das políticas públicas de enfrentamento ao problema.

Porque muitas vezes a menina e o menino estão lá na exploração sexual de acordo com a família, tem mães que aprovam a exploração sexual de seus filhos. (Representante do CEDCA)<sup>335</sup>

As influências são muitas, desde a mídia e começa por aí, no sentido de cultuar as pessoas, a questão do consumismo e muitas meninas elas acabam se deixando ser explorada para conseguir dinheiro para comprar um tênis, um som, um produto que ela queira porque está na moda, porque está na mídia e alguns casos são assim, mas, eu vejo que a maioria é por questão de necessidade mesmo, por abandono da família, por questões de desemprego. (Representante do CEDECA)<sup>336</sup>

Os depoimentos acima indicam discursos e focos diferenciados, mas compreende-se a violência sexual infanto-juvenil associada: ao papel da família, que

---

335 Entrevista realizada em 13/12/2006.

336 Entrevista realizada em 28/11/2006.

em determinados momentos não assegura a proteção integral; à omissão do Estado, que nem sempre assegura empregos para as famílias carentes e nem garante acesso à educação de qualidade; à influência da mídia, principalmente em relação a valores de consumo. Por conseguinte, se pode afirmar que tais focos ou dimensões estão interligados, e o seu conjunto contribui para compreensão da violência sexual infanto-juvenil e das formas de enfrentamento.

Uma outra dimensão a ser considerada refere-se ao papel do Estado no combate à violência sexual infanto-juvenil. Sua ausência no sentido de reprimir e inibir situações como a prostituição infantil, uma das fortes manifestações da exploração sexual no município de Manaus, aponta a fragilidade de articulações entre as forças políticas da rede de proteção. Nos depoimentos a seguir, aponta-se a interpretação de atores da sociedade civil em relação à atuação do poder público:

Se você caminhar aqui à noite na zona leste você vê do início ao fim da Grande Circular meninas se prostituindo, não tem nenhum poder público atuando nas áreas. A gente vê todos os dias praticamente sendo abertas casas noturnas, casa de forró e pousadas nessa área [...] não há uma preocupação do Estado, do poder público em estar minimizando essa situação. Não tem um trabalho de inibição de casas noturnas. Quer dizer, é um foco de prostituição. (Conselheira Não Governamental)<sup>337</sup>

A partir das seis da tarde aqui na Grande Circular você vê grupos de meninas esperando, oferecendo serviços. Elas têm no mínimo onze, doze, treze, catorze anos e quinze já está passando da idade para atuar como prostituta aqui na grande circular, porque quem paga prefere a idade mínima mesmo. E outra coisa que nós vimos, que não há um combate, tanto pela política como pela polícia, pelo poder público, é grande quantidade de strip-tease que tem aqui na grande circular. (Representante do FEDCA)<sup>338</sup>

É possível identificar vários discursos a partir dos depoimentos citados. Primeiramente, há um sentido explícito de denúncia da situação a que estão submetidas meninas e adolescentes em uma zona específica de Manaus, a zona leste, onde se encontra o maior contingente populacional da cidade, e que detém o índice mais alto de crianças pobres e indigentes quando comparada às outras zonas

---

337 Entrevista realizada em 26/01/2007.

338 Entrevista realizada em 04/12/2006.

da cidade.<sup>339</sup> Além disso, o que os entrevistados denominam “meninas se prostituindo” ou “atuando como prostitutas” configura exploração sexual comercial e, portanto, crime. O caso citado, de envolvimento de menores de 14 anos, é ainda mais grave, pois se envolver relações sexuais caracteriza o estupro. Deve-se rejeitar a idéia de meninas optando pela prostituição, reforçando-se, assim, a compreensão da exploração sexual, principalmente quando considerada a pouca idade delas.

Em segundo lugar, há um conjunto de atores que atuam como agressores sexuais, de forma direta ou indireta, que não são apenas os clientes. E, conforme o depoimento, casos de pedofilia aumentam entre os exploradores sexuais. Entretanto, o “serviço oferecido”, cuja aparência é de um trabalho autônomo, esconde o ator maior, a rede de exploração sexual, da qual fazem parte as casas de show e casas de forró.

Em terceiro lugar, a omissão do poder público está sendo apontada. Esse tipo de exploração sexual acontece à vista de todos, a população é testemunha, mas ainda assim não se incomoda a ponto de denunciá-la. Isso não significa que certas denúncias não sejam feitas por atores e que a polícia ocasionalmente não faça *blitz*, porém o que tem destaque é a ausência do aparato estatal, do conjunto de instituições que têm poder para fechar casas de show e para responsabilizar a família quando crianças e adolescentes se encontram desacompanhadas nas ruas em horários e lugares impróprios. Muito mais que ações apenas repressivas, a esfera municipal ou estadual não tem garantido plenamente as políticas básicas nas áreas de educação, saúde, cultura, esporte e moradia para esse público.

O Estado não age se não for pressionado ou mobilizado, o que pode ocorrer por meio de seus representantes comprometidos na defesa dos direitos da criança e do adolescente, por atores da sociedade civil organizada ou ainda pela população de uma forma geral. Todavia, o que se tem buscado não é simplesmente denunciar este ou aquele segmento, pois a responsabilidade de cumprir os direitos e proteger a infância de qualquer forma de exploração é da família, da sociedade e do poder público. No entanto, exigem-se novos formatos de relacionamento entre governo e sociedade civil que garantam ações integrais, pois sem uma concepção de gestão

---

339 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do Desenvolvimento Humano em Manaus. Volume I. 2006. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_manauis/index.php](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_manauis/index.php)>. Acesso em: 05 ago 2006.

integral permeando a consciência e a prática de gestores dificilmente haverá enfrentamento por meio de diversos setores que componham uma rede.

Porém, a rede é um movimento que ocorre em espaços contraditórios, conflituosos e permeados por jogo de interesses, e sua construção se caracteriza também por descontinuidades e rupturas. Isso significa que não se encontra, na realidade, a rede ideal. Esta é sempre um processo em construção, mesmo depois de implantada. Há entendimentos diferenciados em relação à rede local. No entanto, a maioria dos discursos aponta sua fragilidade ao mesmo tempo em que declara sua inexistência, e também outros a reconhecem, mas enfatizam suas fragilidades e falhas. E, nesse sentido, há uma disputa quanto à compreensão da rede que se evidencia nas contradições da implementação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.

No entanto, nessa tese não se defende simplesmente a ausência de rede de proteção, sem problematizá-la e sem apontar as contradições entre os discursos dos atores que a compõem. Há uma possível relação entre a fragilidade ou ausência do processo de debate político e ideológico em torno da rede de proteção e sua não implementação ou implementação insatisfatória e falha. Ainda que se declare formalmente, por meio de documentos, ao longo dos anos a necessidade de criar uma rede, fortalecê-la ou ampliá-la, não se chegou à construção de um consenso negociado e disputado entre atores do governo e da sociedade civil em torno da direção que se pretende imprimir a rede de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Por conseguinte, o Estado, em suas esferas municipal e estadual, não assume um compromisso que gere a formalização e a criação dessa rede. Vejamos a seguir alguns discursos de atores locais mostrando divisões e consensos quanto à rede, articulação e parceria necessária para implementação da política.

Há falhas na estrutura do trabalho, há uma falha. Tem muita criança com problema e não tem abrigo para receber essas crianças até que se resolvam os problemas dessas crianças. Então, existe uma falha aí, e você pensa assim, muitas vezes o conselheiro não tira a criança daquela situação porque para onde é que ele vai mandar essa criança? (Coordenadora do Abrigo Monte Salém)<sup>340</sup>

A gente vê que são ações direcionadas e isoladas [...] Não existe rede. Falta realmente uma articulação. Não há aquela preocupação de estarem repassando para a instituição aqui na ponta, o que está

---

340 Entrevista realizada em 16/01/2007.

acontecendo lá na frente, qual foram as providências que foram pedidas aqui. Por exemplo, o Juizado quando encaminha uma menina pra cá, ele não liga para saber se temos vagas; ele manda a menina simplesmente com um papel, estamos encaminhando a criança fulana de tal e tal e tal para viver em regime de abrigo. (Assistente Social da Casa Mamãe Margarida)<sup>341</sup>

A gente não tem uma rede de proteção fortalecida, funcionando, pelo contrário, a gente encontra uma rede cheia de buracos, de falhas. Então, o que a gente percebe é uma sociedade que ainda está caminhando para esse tipo de enfrentamento e de prevenção, ou mesmo de proteção às vítimas de exploração sexual. (Assistente Social do Lar Batista Janell Doyle)<sup>342</sup>

Os depoimentos acima são de profissionais de abrigos que atendem crianças e adolescentes em situação de violência sexual, mas não exclusivamente. Destaca-se a falha na estrutura devido à ausência de retaguarda, especificamente de abrigos, o que compromete o funcionamento da rede. Nota-se também a dificuldade ou ausência de articulação das ações entre governo e sociedade civil, quando se vê claramente a falta de comunicação entre órgãos de defesa e responsabilização e os de atendimento.

Quando uma instituição aceita uma criança ou adolescente para ser abrigada sem condições para tanto, ela está se responsabilizando por esse atendimento e contribuindo para que o poder público não busque alternativas para a situação. Assim sendo, coopera para a fragilização da rede, ao assumir como sociedade civil a obrigação de proteger a infância contra qualquer tipo de violência, que é prioritariamente do Estado. Para esse enfrentamento, são necessárias a articulação e a mobilização dos segmentos da sociedade civil organizada no sentido de cobrar providências do Estado, pois a ausência de abrigos não apenas viola o direito da criança e do adolescente em situação de violência sexual de receber proteção institucional, se necessária, como também, em determinadas circunstâncias, chega a comprometer a qualidade do atendimento das crianças já abrigadas. A superlotação é um dos problemas observados.

A gente chegou a abrigar quarenta meninas, colocando menina no corredor, armando rede, a gente não acha que seja bom por causa da qualidade do atendimento. [...] A rede não funciona, nós ainda não temos uma rede, não conseguimos que esse atendimento consiga um fluxo satisfatório, ele emperra em algumas situações e não acontece em outras. A gente precisaria trabalhar melhor isso aí

---

341 Entrevista realizada em 26/01/2007.

342 Entrevista realizada em 22/01/2007.

e a gente não consegue realmente um trabalho de rede (Coordenadora da Casa Mãe Margarida)<sup>343</sup>

Uma rede que não funciona pode ser o reconhecimento da sua inexistência. Essa perspectiva é considerada hegemônica nos discursos dos entrevistados. Mas, ao mesmo tempo, a consolidação de uma rede é o ideal pretendido por seus atores, que reconhecem, de forma implícita ou explícita, que são também responsáveis por esse processo, e demonstram insatisfação quanto ao trabalho de articulação realizado entre os órgãos do sistema de garantia de direitos.

Outro elemento que se identifica nessa interpretação é a dificuldade no fluxo de atendimento da rede ou de sua funcionalidade, apontando ações isoladas entre instituições que muitas vezes não se comunicam, como afirmou uma entrevistada ex-conselheira tutelar: “para os conselhos conhecerem o Sentinela, veio uma demanda do Pair. O Pair veio aqui e apresentou: ‘Sentinela, este é o conselho tutelar, conselho tutelar este é o Sentinela’” (Representante da Agência Uga Uga)<sup>344</sup>. Mesmo considerando os exageros dessa declaração, essa interpretação sinaliza falhas de comunicação entre os órgãos do sistema de garantia de direitos.

Na busca de uma compreensão mais abrangente sobre a gestão da política pública de enfrentamento da violência sexual, serão analisados outros depoimentos de entrevistados que foram questionados sobre a relação estabelecida entre os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e a participação deles nesse processo.

Eu não diria que seria assim uma rede, porque não é. As ações são mais voltadas para área do atendimento, na prevenção eu acho que falta muita coisa, e o trabalho do atendimento está sendo muito fragmentado. Falta muita coisa por parte do ministério público, do juizado, da polícia federal, da polícia estadual. Faltam ações concretas por parte do poder público, da política municipal, estadual e federal para combater realmente o tráfico e a exploração, assim como o abuso sexual. (Assistente Social do CEDECA)<sup>345</sup>

Quando se argumenta, segundo a entrevistada, que o trabalho desenvolvido não se constituiria uma rede, aponta-se, então, implicitamente, uma idéia de rede. Esta pressupõe um certo equilíbrio entre as ações desenvolvidas por diversos setores mencionados, cujas ações deveriam corresponder ao que se requer deles. No entanto, a ênfase está na ausência de rede, identificada de forma explícita no

---

343 Entrevista realizada em 02/01/2007.

344 Entrevista realizada em 27/11/2006.

345 Entrevista realizada em 28/11/2006.

uso das expressões: *falta muita coisa, faltam ações concretas para combater realmente o tráfico e a exploração*. Por um lado, há o reconhecimento de ações desenvolvidas, embora não sejam suficientes e nem adequadas, visto que se realizam de forma fragmentada. Desse modo, há uma denúncia em relação a órgãos como ministério público, juizado e polícia. Isso significa que o Estado não está assumindo realmente seu papel no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Por outro lado, percebe-se no discurso claramente o objetivo da rede, que é combater o tráfico, a exploração e o abuso sexual.

O que não está dito e nem enfatizado é a responsabilidade de todos os atores e organizações do sistema que necessitam se articular para o desenvolvimento de ações conjuntas. Não significa que o entrevistado desconheça a responsabilidade, mas, em nenhum momento destacou-se que suas ações e as da entidade que representa também são insuficientes. Ao contrário, ressaltou-se: “nós, da sociedade, que estamos lá no atendimento, nós sabemos o que é necessário nesse momento para essas vítimas ou para prevenir, e a gente pode trabalhar em conjunto, não que o governo não saiba, mas a sociedade precisa ser ouvida”.<sup>346</sup> O discurso de que a sociedade conhece mais do que o governo parece ignorar a heterogeneidade das ações realizadas pelos técnicos governamentais nessa área. Além disso, é não reconhecer sua própria atuação enquanto técnica do programa de atendimento às vítimas de violência sexual (SAVVIS), pois a entrevistada também faz parte do governo, embora tenha cedido o depoimento como representante da sociedade civil.

O discurso apresentado sinaliza uma desarticulação entre atores do governo e da sociedade civil, assim como entre os diversos setores, mas, ao mesmo tempo, reforça a importância da intersectorialidade para enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, que não compete a um único setor ou ator social. Os atores da rede nem sempre são conscientes da sua participação em rede e reforçam suas posições ideológicas vinculadas ao âmbito do Estado ou sociedade. Contudo, trabalhar em rede é pensar, sobretudo, em seu objetivo e no problema que se quer resolver. Como afirmam Muller e Surel, “a noção de rede política conduz a relativizar a fronteira Estado-sociedade civil; ela coloca ênfase sobre a diversidade dos atores

---

346 Entrevista realizada em 28/11/2006.



participantes na construção da ação pública e sobre a característica relativamente fluida dos agrupamentos também constituídos”<sup>347</sup>

Os discursos geralmente denunciam o problema da rede, sua ausência ou limitação, contudo, alguns enfocam alternativas em direção ao processo de construção da rede. E, para tanto, se requer uma apropriação dos sentidos e significados da rede capazes de afetar o modo de pensar e as ações dos atores envolvidos, pois o discurso da intersectorialidade sem ações correspondentes não basta. Isso significa dizer que a apropriação da idéia de rede vai além da simples declaração de sua importância, é um movimento que implica mudanças de práticas e valores de organizações ou instituições que incorporam as contribuições dos diferentes setores ou áreas do conhecimento. Veja-se a seguir um depoimento que, além das dificuldades para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, sinaliza algumas possibilidades.

Esse enfrentamento está se dando hoje segmentado assim; uma secretaria do município, outra secretaria do estado que tem uma relação com a questão da assistência ou da proteção, tem lá um programa ou outro que está fazendo isso isoladamente, não se constitui isso em rede nem num sistema, isso está sendo feito isoladamente, então, no meu ver isso foge a tudo aquilo que se constitui uma política. Está se buscando construir essa política que só vai acontecer quando os conselhos de direitos, os conselhos setoriais em si, passarem a se integrar, a exercitar essa cultura da integração para que a gente possa realmente, vamos dizer assim, construir uma política pública de atenção integral à criança e ao adolescente e aí cada um na sua área, cada um na sua especificidade fazer isso funcionar em forma de uma rede, integrando um sistema de garantia de direitos, isso não existe. (Coordenador do CEDECA)<sup>348</sup>

Segundo a interpretação do entrevistado, o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil está ocorrendo hoje no estado do Amazonas de modo fragmentado. Destarte, esse discurso aponta que o problema não está sendo realmente enfrentado, pois não é possível fazê-lo sem considerar sua complexidade, suas múltiplas dimensões. Esse processo impõe que se considere a criança e o adolescente como cidadãos em sua totalidade, em uma visão integrada. Caso contrário, corre-se o risco de acentuar uma dimensão do problema em detrimento das demais.

---

347 MULLER, Pierre; SUREL, Yves. L'analyse des politiques publiques. Paris: Montchrestien, 1998, p. 91

348 Entrevista realizada em 19/12/2006.

Enfrentamento segmentado é apenas uma tentativa de amenizar o problema sem lhe dar prioridade, é contraditório. Contudo, não se pode simplesmente aceitar o argumento de que as ações realizadas fogem ao que se constitui uma política, pois esta é movimento, é contradição, é diversidade, como já visto. Se está se falando da política do ponto de vista do que deveria ser, do ideal, é importante lembrar que a prática vai sempre negá-lo, contradizê-lo. Assim é a política, ora coerente, ora incoerente, mas sempre cheia de conflitos.

Ao mesmo tempo, concordamos com o entrevistado quando afirma que a política realizada hoje se distancia da política intersetorial e em rede almejada, embora não seja apenas a integração dos conselhos de direitos o meio para concretizá-la, mesmo reconhecendo a força política que representa a união deles. De qualquer forma, o que se pretende mais uma vez ressaltar nesta tese é que a ausência da rede tem se constituído um grande obstáculo para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. E a desarticulação das ações é responsabilidade dos próprios atores locais, como sinalizam os depoimentos a seguir:

Nunca se construiu essa rede, costurada aqui, local, ela não existe. Existem demandas de fora, para sentar saúde e educação porque, se não, não senta. Falta nós nos apropriarmos desse plano, fazermos uma avaliação e demandaria ações locais mesmo das entidades que trabalham com a temática, sem essa dependência. Falta muita organização da sociedade civil (Conselheira Não Governamental – Agência Uga Uga)<sup>349</sup>.

Essa dificuldade vem pela nossa desorganização. A gente quer muito defender... Nós temos vaidades pessoais ainda das entidades, de pessoas e nós temos dificuldades quanto a isso, de botar a máquina toda do nosso lado. (Representante do MNMMR)<sup>350</sup>

A partir do discurso dos entrevistados supracitados, é possível identificar uma relação entre fragilidade na organização da sociedade civil e ausência da rede de proteção. Quando a sociedade civil comprometida com os direitos de crianças e adolescentes não se organiza para defendê-los, não se deve esperar que o governo espontaneamente a convoque para isso, pois a participação se conquista no embate político – não é cedida, mas disputada.

A dependência apontada em relação ao governo federal aponta contradições do processo de descentralização ainda em construção das políticas públicas locais,

---

349 Entrevista realizada em 23/01/2007.

350 Entrevista realizada em 01/12/2005.

particularmente da área da criança e do adolescente. A municipalização é ainda uma experiência recente na história de democratização do país, que vem do modelo proposto na Constituição Federal de 1988 e no ECA, que em seu art. 88 aponta a *municipalização do atendimento* e a *criação de conselhos* municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente como diretrizes da política de atendimento a esse público. Significa dizer que o município é também responsável por formular e implementar políticas públicas, porém essa concepção de autonomia deve ser apropriada pelo âmbito municipal, possibilitando ao poder público e à sociedade civil definir esse processo.

Todavia, a interpretação dos entrevistados citados aponta que os atores locais ainda esperam que as deliberações venham de cima para baixo, oriundas do governo federal, quando a sociedade civil deveria se organizar mais politicamente, no sentido de pensar e deliberar junto com o governo suas próprias políticas para a infância. Embora não seja um processo simples de compreender e que está longe de se esgotar nas explicações já realizadas, pretende-se ressaltar nesse momento a falta de autonomia local dos atores nesse processo de tomada de decisões e execução de uma política municipal, ou seja, o município não se apropriou da responsabilidade de construir sua política de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.

A ausência de autonomia da sociedade civil é denunciada nos depoimentos de atores, principalmente quando enfatizam declarações como: “falta muita organização”, “essa dificuldade vem pela nossa desorganização”. Isso significa reconhecer a própria limitação de sua ação política. Essa situação afeta o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, particularmente o Conselho de Direitos, cuja atuação, segundo o discurso de conselheiros, tem também sido fraca, contribuindo para uma gestão pública local com participação limitada da sociedade civil em relação à discussão e elaboração de políticas públicas para atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência sexual. Essa fragilidade se refere às limitações no debate sobre políticas públicas, à participação de conselheiros da sociedade civil e do governo com baixo poder de decisão, discursos mais focados em registros de entidades em detrimento de outras questões.

O pessoal fica esperando que alguém do Governo tome a iniciativa, não vai tomar nunca e esses conselhos foram criados exatamente dentro do princípio da democracia participativa, embora seja teórico,

mas ele pode na prática funcionar se a sociedade civil se apoderar disso e vai para essas instâncias e realmente começa a discutir a questão da implementação dessas políticas, a questão dos recursos [...] a gente percebia assim uma fragilidade nessas representações, não só da sociedade civil não, mas do próprio governo também.<sup>351</sup>  
(Coordenador do CEDECA)

Em 2003, quando foi realizada uma pesquisa sobre conselhos municipais de direitos da criança e adolescente no Amazonas e conselhos tutelares<sup>352</sup>, constatou-se que, dos 62 municípios do estado, apenas 27 (44%) possuíam CMDCA e 18 (29%) CTs. Em 2005, com a pesquisa atualizada, o Amazonas passou a ter 45 (75,58%) CMDCA em pleno funcionamento e 41 (66,12%) CTs instalados, segundo Eliana Dinardi, presidente do CEDCA<sup>353</sup>. Esse quadro aponta um avanço, principalmente na ampliação dos conselhos de direito da criança e do adolescente, espaço importante na gestão pública enquanto órgãos responsáveis pela formulação de políticas. Embora não se possa relacionar diretamente surgimento ou ampliação de conselhos com participação e compromisso, representa uma conquista na institucionalização de espaços democráticos.

A participação das esferas locais na concepção das políticas sociais pode contribuir para o desenvolvimento de consciência crítica e de autonomia na forma de pensamento e ações dos atores responsáveis por sua implementação, de forma que aqueles que as produzem sejam também os que a executam; se a gestão da política não for pensada coletivamente, de forma integrada – é o caso do estado do Amazonas, particularmente Manaus – a implementação dificilmente o será, pois ações intersetoriais implicam saberes articulados, novas formas de planejar ações. Ou seja, gestão intersetorial pressupõe uma cultura, uma visão integrada dos problemas sociais.

O enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil é feito por meio de ações governamentais e não governamentais em todos os níveis, sendo o Pair um dos principais responsáveis por integrar políticas de diversas áreas. Tendo em vista sua importância, será discutida a seguir a compreensão de atores da sociedade civil

---

351 Entrevista realizada em 19 de dezembro de 2006.

352 INSTITUTO AMAZÔNIA CELULAR. Conhecendo a Realidade. Pesquisa sobre os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares do Estado do Amazonas. Belém: Instituto Amazônia Celular, 2003, p. 12.

353 DINARDI, Eliana. Painel: Conselho de Direitos. In V Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Manaus, Anais. 16 a 18 de novembro de 2005.

participantes da Comissão Técnica Interinstitucional do Pair Manaus sobre o mesmo.

#### 4.1.1 O Pair segundo as ONGs da Comissão Técnica Interinstitucional

Segundo Antonio Ângelo Motti, uma das metas estratégicas do Pair é criar e/ou fortalecer redes de prevenção, proteção e defesa jurídica para crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual e tráfico<sup>354</sup>. Destarte, procura-se analisar, a partir dos depoimentos, a compreensão dos integrantes da Comissão Técnica sobre o programa.

Nós ainda não conseguimos o que nós desejávamos no Pair, sobretudo aqui no estado. Nós não conseguimos estabelecer a rede que é uma das prioridades do Pair [...] a gente ainda não conseguiu efetivar de fato, nada do que nós nos propomos nós conseguimos efetivar. Atrelado a isso, nós também temos, assim, a mudança de pessoas, sobretudo do poder público, que começaram nesse pacto e tal e depois saíram. (Coordenadora da Casa Mamãe Margarida)<sup>355</sup>

Em 17 de setembro de 2003, foi assinado o Pacto de Manaus para enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, e, logo em seguida, em 09 de outubro de 2003, foi implantada a *Comissão Técnica Interinstitucional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes do Município de Manaus*, composta por 32 representantes do Município de Manaus, do Estado do Amazonas e de entidades não governamentais. Essa data está sendo ressaltada para mostrar que após três anos de surgimento do Programa, ainda prevalece o discurso de fragilização ou ausência de rede, mostrando assim o distanciamento do seu objetivo como articulador de políticas públicas. Embora os participantes da comissão técnica estejam conscientes dessa situação de fragilidade da rede, poucos sinalizam mudanças na direção de sua construção, o que significa que várias ações e atividades previstas no plano são realizadas de forma isolada. Dentre essas, se destacam a criação da delegacia

---

354 MOTTI, Antônio José Ângelo. Relatos de Experiência: Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da violência Sexual Infante-Juvenil no Território Brasileiro (Pair). In BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatório: Colóquio Nacional sobre Redes de Atenção às Crianças, aos Adolescentes e às Famílias em Situação de Violência Sexual. Brasília: OIT, 2004, p.26-32

355 Entrevista realizada em 02/01/2007.

especializada de proteção à infância e a ampliação do número de conselhos tutelares na cidade.

Outro ponto que se ressalta no depoimento citado é a rotatividade dos membros da Comissão. É de competência da Secretaria Municipal da Infância e da Juventude regulamentar a participação das entidades e órgãos que a compõem e referendar o nome do presidente e do secretário executivo. Entretanto, com as eleições municipais e estaduais, tem ocorrido uma mudança de gestores e, conseqüentemente, alterações nas secretarias e em suas respectivas equipes técnicas. E a mudança de representantes e entidades da comissão tem gerado uma descontinuidade nas ações de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. O que foi comprovado nos estudos de Mara Souza: “[...] poucas instituições possuem representantes ‘fixos’ na comissão, pois a cada reunião há a presença de um novo representante institucional, o que acaba gerando uma descontinuidade das ações assumidas durante as reuniões”.<sup>356</sup>

Desde a criação do Pair até a realização desta pesquisa, a comissão técnica já teve quatro presidentes e, dos 32 membros que faziam parte inicialmente, 20 já foram substituídos.<sup>357</sup> Essa mudança na composição técnica afeta a gestão do Programa, pois, quando entra um novo membro ou entidade, geralmente é necessária uma capacitação na área, o que nem sempre acontece. Vinculada à questão técnica está a dimensão política, pois muitas vezes saem pessoas que já conquistaram espaço nesse campo, com reconhecido preparo técnico e político. Além da disputa política propriamente, em que mudam os governos, os secretários e a equipe técnica, e, conseqüentemente o presidente do Pair, que é referendado pela SEMINF.

Quando ocorrem as mudanças de coordenadores, a gente volta à estaca zero, isso é complicado, é como tudo tivesse iniciando o processo. O Pair mesmo na cidade de Manaus já mudou não sei quantas vezes. No final do mandato do prefeito, aí mudou secretário, aí todo mundo se desencontrou, houve um desencontro geral quando mudou. (Conselheira Estadual de Direito)<sup>358</sup>

---

356 SOUZA, Mara T.P. de. Uma análise crítica do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (Pair), em Manaus. Manaus, 2007. Relatório de Pesquisa (PIBIC).

357 Relação dos Participantes da Comissão Pair. Manaus, mimeo.2005.

358 Entrevista realizada em 13/12/2006.

A maioria dos membros que compuseram inicialmente a comissão participou do seminário para construção do plano operativo local, o que lhes garante um olhar diferenciado dos que entraram após sua implantação. Implementar, acompanhar e avaliar um plano desde sua formulação contribui possivelmente para um compromisso dos atores e/ou entidades responsáveis por sua deliberação, além do conhecimento adquirido na elaboração. Entretanto, a participação nesse processo aponta sentidos diferentes para os atores como se vê nos depoimentos a seguir:

Pair, todos que fazem parte, a gente pensa, vamos ver se Brasília vai concordar, vai dar o apoio. Então, mesmo que se pense alguma coisa local, tem essa coisa, vamos ver se. Tanto é que até mesmo o que a agência Uga Uga vai fazer, a gente comunica lá pra ver se vai ter o apoio, é um apoio que entrou de fora. Eu acho que precisa um pouco dessa coisa do pessoal daqui começar a pensar localmente e exigir das políticas locais apoio mesmo. (Representante da Agência Uga Uga)<sup>359</sup>

Esse depoimento reforça o discurso já destacado em relação à dependência do governo federal, que ocorreu, segundo a entrevistada, no processo de elaboração do POL, quando se implantou o Pair em Manaus. Porém, parece continuar na tomada de decisões de algumas entidades ou órgãos envolvidos com o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Ainda que hoje se defenda uma gestão participativa, a descentralização, o que se percebe é que a esfera municipal e estadual não tem desenvolvido uma autonomia nessa área.

O pensar local requer a organização de segmentos da sociedade civil e do governo comprometidos com os direitos da criança e do adolescente, e uma das formas pode ser a apropriação de espaços democráticos já institucionalizados de participação que, como visto, ainda não têm sido ocupado adequadamente pela sociedade civil e pelo governo, como é o caso dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. O próprio Plano Operativo Local não foi debatido no CMDCA, como se constata na em ata de reunião<sup>360</sup>: “Em relação ao plano operativo, ficou definido que a comissão deverá participar da próxima reunião do CMDCA para fazer a apresentação do mesmo ao colegiado”. Confirma-se, assim, um dos discursos já citados anteriormente, de um entrevistado que afirma que as políticas na área da criança e do adolescente geralmente são deliberadas pelos órgãos e entidades, e só

---

359 Entrevista realizada em 27/11/2006.

360 COMISSÃO DE ARTICULAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DO PLANO OPERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL INFANTO-JUVENIL. Ata de reunião de 30/9/2003. Manaus. [s.n].

depois passam pelos conselhos, mais para comunicação e cumprimento de uma formalidade.

Esse jeito de fazer política sem autonomia revela o que Demo afirma sobre a população – considerada aqui os segmentos organizados da sociedade civil – que ainda não dispõe de suficiente competência para mudar os rumos da história, não se emancipou<sup>361</sup>. A cidadania emancipada é mencionada pelo autor como sendo a capacidade de fazer-se sujeito histórico capaz de pensar e conduzir seu destino. No entanto, além disso, passa pelo compromisso dos diversos segmentos envolvidos na luta pela concretização dos direitos humanos da infância. Se a maioria dos atores aponta a importância do enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, reconhecem a fragilidade ou ausência da rede, e a necessidade de fortalecê-la, é possível afirmar que falta um compromisso político que sinalize a defesa dos direitos da infância como prioritária. Não significa que seja a força política isolada do ator, como se somente dele ou de sua entidade, dependessem as mudanças na realidade. Porém, é a articulação, a mobilização dos atores da comissão que produzem impactos na sociedade quando ações são desenvolvidas para combater a violência sexual infanto-juvenil.

O Pair ele ainda precisa de uma força política, principalmente no sentido de uma política pública, porque a gente pode até dizer que o Pair é uma política pública hoje, mas se a gente for olhar, o que a gente fez do Pair? Ele pode ter sido pensado e como foi pensado para se tornar uma política pública, mas, a gente vê algumas secretarias, algumas instituições fazem ele realmente valer a pena. [...] ainda não houve ainda uma apropriação da política local, do próprio estado mesmo no sentido de dizer: nós vamos fazer isso aqui, porque se a Secretaria Especial dos Direitos Humanos não estiver dizendo: e aí, como é que está o relatório, como estão sendo feitas as coisas? As coisas não acontecem, ou só duas secretarias, só duas instituições, três estão fazendo, mas a coisa está meio desassociada (Representante da Agência Uga Uga)<sup>362</sup>

A força política do Pair ainda não é incorporada pelos membros da comissão técnica como um todo. Para tanto, é necessária a construção de uma consciência crítica do papel dessa comissão no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil e da representação política de cada entidade junto ao Pair. Contudo, se constatarem sentidos diferenciados em relação à participação dos atores, como declara um

---

361 DEMO, Pedro. Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida. Campinas: Autores Associados, 1995.

362 Entrevista realizada em 23/01/2007.



entrevistado: “Enquanto representante da casa [...] a nossa atuação junto à rede do Pair é mais de ouvir, a gente trabalha no eixo do atendimento e protagonismo que estão desarticulados há algum tempo, agora com essa nova coordenação eles estão se reestruturando, se organizando e tudo mais”.<sup>363</sup> O discurso de que a atuação é mais de ouvir e, portanto, passiva, aponta implicitamente uma fraqueza política, ausência de consciência crítica do poder para mudar os rumos das ações, não se reconhecendo a disputa política que acontece por meio das palavras, argumentos e debates que permeiam as tomadas de decisões.

Há também outras formas de compreender a comissão, o Pair. Como se vê a seguir no depoimento de um adolescente representante do eixo protagonismo juvenil.

Quase tudo o que aconteceu pelo Pair é uma ação pensada por alguma instituição que ela resolve colocar como uma ação do Pair. Então, o meu pensamento do Pair meio que não existe, entendeu? Existe um nome e que a gente usa porque é federal e porque tem vários méritos em utilizar o Pair, a gente pode chamar a UFAM para trabalhar com a gente, porque é pelo Pair, tem essa autonomia. Enfim, então trabalhar usando o nome do Pair é muito melhor.<sup>364</sup>

O que se pretende ressaltar é a ausência de unidade dos próprios participantes da comissão técnica quanto à atuação e ao papel do Programa. Enquanto um discurso não considera o embate político, sinaliza um desconhecimento do peso de sua participação no espaço político; o outro não reconhece o Pair enquanto força política articuladora de entidades, ao mesmo tempo em que o considera como instrumento para estabelecimento de alianças, parcerias.

O Pair pensado enquanto política pública aponta as contradições da política, enquanto algumas áreas ou instituições incorporaram o compromisso e para isso contribui a consciência crítica e a força política de representantes, seguida de ações; para outros, ainda não há uma sensibilização e mobilização no sentido de combater o problema da violência sexual infanto-juvenil, o que ocorre por diversos motivos. Entre os quais se destaca o que já temos defendido de que sem a formulação de uma concepção de gestão política pública intersetorial e participativa, não é possível implementar políticas articuladas, não se concretiza uma rede de proteção.

---

363 Entrevista realizada em 26/01/2007.

364 Entrevista realizada em 04/12/2006.

Nesse sentido, o envolvimento das secretarias e entidades na comissão depende também da representação política de seus membros, do poder que exercem em suas entidades, no sentido de mobilizá-las a fim de ocuparem seu espaço.

O que muitas vezes acontece é que o participante da comissão não atua como representante da entidade, não partilha os assuntos e deliberações da comissão e não tem poder de decisão, como se vê no depoimento a seguir: “Ampliou a parceria dentro do Pair, mas os representantes não têm poder de decisão, a pessoa não sabe o que diz, porque ela está ali representando uma secretaria, mas ela não tem poder de decisão”.<sup>365</sup> Isso não significa que todos os participantes estejam nessa situação, contudo, em se tratando de sociedade civil, que nos interessa no momento, seus próprios representantes apontam as fragilidades políticas desse meio, e há consenso quanto a esta questão.

Eu entendo que nós [sociedade civil] temos ações isoladas, continuamos de alguma forma debatendo, porque quando tem um evento ou quando o Pair traz alguma discussão, as instituições se encontram, mas internamente nós estamos desarticulados. A rede não funciona, às vezes o conselho nos encaminha, o juizado nos encaminha, mas não passou pelo Sentinela nem passou pelo SAVAS. (Coordenadora do Abrigo Mamãe Margarida)<sup>366</sup>

Pequenos grupos atendem os interesses pessoais das suas próprias entidades ou das suas próprias secretarias. Eu acho que o Pair hoje avançou, mas eu digo que ainda falta muito e deixa a desejar. (Representante do MNMMR)<sup>367</sup>

Os atores da sociedade civil envolvidos no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil não se constituíram ainda enquanto força social e política organizada, competente e comprometida com a defesa da cidadania infantil, cujos direitos, principalmente os sexuais, estão sendo fortemente violados. As ações ainda partem de atores ou instituições isoladamente.

Considerando crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, buscamos compreender a fala de adolescentes vítimas de violência sexual que hoje vivem em um abrigo na cidade de Manaus e têm experimentado um processo de mudanças

---

<sup>365</sup> Entrevista realizada em 13/12/2006

<sup>366</sup> Entrevista realizada em 02/01/2007.

<sup>367</sup> Entrevista realizada em 01/12/2005.

após receberem um atendimento especializado por meio de acompanhamento psicológico e social.

Todas as adolescentes entrevistadas tiveram um histórico de vida familiar muito difícil envolvendo algum tipo de violência física, psicológica e/ou sexual. Apenas uma adolescente não foi vítima de abuso sexual durante a infância, e os agressores eram geralmente pessoas próximas, como vizinhos e amigos. Essa situação abusiva, como apontam estudos já mencionados, pode contribuir para a exploração sexual, particularmente a “prostituição infantil”, como se confirma nos depoimentos<sup>368</sup> a seguir.

Com dez anos, eu meio que sofri um abuso sexual em uma família, um homem que dizia que me considerava como filha e por eu não ter pai, eu tinha uma necessidade, então praticamente desde criança eu ia muito pra lá e lá ele me dava as coisas. Era uma família, marido, mulher e duas filhas e ele me tinha como filha e tal, e infelizmente aconteceu. Não foi exatamente um abuso, houve uns toques, isso com dez anos. Isso mexeu muito comigo, entendeu? Aí, eu já comecei a partir desse momento a crescer mais [...] em afetividade. Aí daí eu comecei a me relacionar com outros homens e infelizmente começou a ter uma necessidade por dinheiro também, relacionado à estrutura da minha família, ausência da minha mãe e do meu pai e, principalmente, as coisas materiais as quais eu não tinha. (Monique 18 anos)<sup>369</sup>

Compreende-se a partir do depoimento supracitado uma certa dificuldade da entrevistada em reconhecer a situação vivenciada como abuso sexual, que pode estar relacionada à idéia equivocada de associação do abuso sexual somente ao estupro, à falta de compreensão crítica quanto à situação como sexualmente abusiva, mas, ao mesmo tempo, explicita a contradição, pois por um lado afirma, “eu meio que sofri um abuso sexual” e por outro declara “não foi exatamente um abuso”. De qualquer forma, é nítida a caracterização da exploração e do abuso sexual, pois o agressor seduzia-a dando presentes, aproveitava-se da carência da figura paterna e tratava-a como “filha”. Havia uma relação de confiança e proximidade entre o agressor e vítima que proporcionou a violência sexual. Essa mesma menina, quando adolescente, quatro anos depois foi vítima de estupro com alguém conhecido. “Então, a gente saiu e foi quando aconteceu. Eu não esperava, eu não queria, tanto que quando ele estava forçando eu tirava ele de cima de mim”.

---

368 Todos os nomes das adolescentes são fictícios.

369 Entrevista realizada em 26/01/2007.

Um outro ponto destacado é a compreensão quanto à ação do governo diante da situação de violência sexual infanto-juvenil que está relacionada às políticas e programas desenvolvidos nessa área. Há um reconhecimento explícito da ausência ou insuficiência de políticas para prevenção da entrada de crianças e adolescentes na prostituição infantil e/ou para o atendimento das vítimas de violência sexual. Como se vê nos depoimentos abaixo:

Não existe muitas ONGs na Amazônia para abrigar essas crianças [...] deveria ter um espaço em cada comunidade, eu não sei, mas um espaço onde tivesse atividades culturais, dança, informática o que a gente tem aqui, entendeu? Se tivessem esse espaço em todas as comunidades, elas se interessariam em praticar aquelas atividades e eu acho que ocuparia mais um lugar delas. (adolescente)<sup>370</sup>

Então, teria que ter um atendimento maior, como por exemplo, mais abrigos, [...] lugares que possam acolher meninas assim, meninas e meninos, e tem esses lugares, só que são poucos. Por exemplo, aqui na casa tem meninas que não são para abrigamento, mas que passam o dia por exemplo aqui no abrigo. Tem meninas dormindo no corredor, se tivesse outros abrigos a ponto de acolher e tal seria ótimo, não só para dormir, para viver, mas passar o dia, oferecer o que a casa oferece. (adolescente)<sup>371</sup>

Destaca-se na interpretação das adolescentes a questão dos abrigos. Essa retaguarda importante que deveria ser assegurada pelo Estado é limitada às ações de entidades não governamentais que funcionam, segundo depoimento de seus coordenadores, com restrições financeiras e de pessoal técnico qualificado. A ausência de condições adequadas para recebimento das crianças e adolescentes compromete o atendimento. O descaso do governo mostra a falta de interesse em enfrentar o problema e em garantir atendimento de qualidade às vítimas de violência sexual, contribuindo para que muitas meninas e adolescentes continuem sendo exploradas sexualmente, como se constata no depoimento abaixo.

A prostituição infantil [...] às vezes isso acontece por falta de condições, a família tem baixa renda e, às vezes, o menino ou a menina faz isso para sustentar a família. Às vezes, isso é por falta até de ajuda do governo [...] o governo não faz por onde ajudar, não enxerga que está prejudicando muita gente, e enquanto isso não for resolvido, não for dada uma melhor forma de resolver isso, a tendência é só aumentar a prostituição infantil. (adolescente)<sup>372</sup>

---

370 Entrevista realizada em 26/01/2007.

371 Entrevista realizada em 26/01/2007.

372 Entrevista realizada em 26/01/2007.

A luta de sobrevivência dos pais contribui para que a criança e o adolescente fiquem desprotegidos, em situação de risco pessoal e social que os leva para prostituição infantil, para a exploração do trabalho infantil. Adolescentes vítimas de exploração sexual são, em sua maioria, filhas de famílias envolvidas com problemas financeiros, psicológicos, emocionais e educacionais.

As ONGs que abrigam crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, apesar de grandes dificuldades vivenciadas, têm procurado desenvolver um trabalho de acompanhamento especializado com esse público, contribuindo para a superação das conseqüências psicológicas e sociais que perduram na vida das vítimas. E tem conseguido bons resultados nesse sentido. “A gente é bem trabalhada por aqui, tem todo um acompanhamento de psicóloga e assistente social, então a gente consegue aqui superar os nossos traumas”. Isso não significa que seja um trabalho rápido e fácil. Geralmente é um processo de longo prazo que requer a participação da própria pessoa envolvida para superação das experiências traumáticas.

Vejamos a seguir o que pensam os atores do governo em relação às políticas públicas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.

### **4.3. Atores do governo**

Tendo considerado a gestão da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil a partir de representantes da sociedade civil, vejamos agora a compreensão de atores governamentais. Para tanto, os discursos foram agrupados conforme os setores já citados: assistência, saúde, educação e defesa e responsabilização.

#### *4.3.1. Assistência Social*

Há distintos atores nessa área, e, portanto, serão considerados inicialmente os discursos dos gestores governamentais, quais sejam dois subsecretários municipais da infância e da juventude, um subsecretário dos direitos humanos e

coordenadores municipais e estadual do Programa Sentinela. É importante esclarecer que em 2006 foi extinta a Secretaria Municipal da Infância e Juventude e criada a Secretaria Municipal dos Direitos Humanos. Nessa reforma, o Programa Sentinela, antes vinculado à SEMINF, passa a integrar a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania.

O Pair incorpora diferentes políticas intersetoriais envolvendo a saúde, a educação, a assistência, o judiciário e a segurança, e visa fortalecer ou criar uma rede de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Assim sendo, procura-se focar a gestão e a implementação da política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil por meio da atuação desse programa de articulação de políticas.

Há casos, como identificado por meio de entrevistas, de ausência de habilidades, de despreparo do gestor para assumir a presidência da comissão técnica, faltando-lhe familiaridade com o programa e a temática. Como se evidencia no próprio depoimento de um gestor: “eu já tenho um entendimento de quem iniciou no Pair e ainda não tenho esse entendimento de como levar esse programa”.<sup>373</sup> Um presidente da comissão técnica, ao afirmar que não sabe como conduzir o Pair, está declarando seu próprio despreparo técnico e político e/ou sua incapacidade de definir os rumos do Programa e, nesse sentido, não se deve esperar que os membros tenham uma visão muito diferente. Esse mesmo gestor ainda afirma:

Ainda não tem esse corpo, essa rede [...] a gente tem um funcionamento que nem todo mundo incorporou isso ainda. Ainda não tem essa articulação, essa rede que a gente quer de proteção. A gente está buscando descobrir, porque aí a gente vem acompanhando durante esse ano e aí porque que parece que a coisa, em vez de ir para a frente, não está indo, está emperrando. (Presidente da Comissão Técnica)

A gestão da política pública de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil deveria ser intersetorial e o Pair responsável por articular diferentes políticas públicas para construção de uma agenda comum. Entretanto, contraditoriamente, é possível ver e, ao mesmo tempo, negar essa intersetorialidade. Sua presença se refere ao avanço conquistado, por exemplo, em relação ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência sexual, pois várias entidades e/ou setores

---

373 Entrevista realizada em 11/11/2005.

trabalham essa questão, como é o caso do Programa Sentinela, do SAVVIS, da Casa Mãe Margarida, da criação da DEPCA.

A idéia apontada nesse discurso de um “funcionamento que nem todo mundo incorporou” nos remete à noção em Bourdieu de *habitus* científico de um *modus operandi* “que funciona em estado prático segundo as normas da ciência e sem ter essas normas na sua origem”.<sup>374</sup> O conceito de *habitus* em Bourdieu está relacionado ao estado prático, a fazer o que precisa ser feito no momento próprio, sem ter tematizado anteriormente o que deveria ser feito. Quando se fala em rede, os atores devem incorporar em suas ações essa noção de articulação, mesmo sem efetuar discussões profundas sobre a questão, todos os discursos apontam na direção de construção de uma rede de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, o que requer uma intersectorialidade.

A incorporação do funcionamento – do estado prático – da rede depende dos diferentes atores, de capital político já adquirido, de interesses e de compromisso com a questão. A rede pretendida que ainda não se tem é expressão de correlação de forças; portanto, não se espera que ocorra perfeitamente para declarar sua implantação. Dessa forma, essa articulação é a busca diária nas ações realizadas entre os setores.

A intersectorialidade é a “articulação de saberes, experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social”.<sup>375</sup> A intersectorialidade pressupõe articulação, sem esta não poderão existir políticas intersectoriais. Embora não haja uma articulação entre todos os saberes, tais como o jurídico, o da saúde, da educação, da assistência, ao mesmo tempo há tentativas, aproximações e diálogos entre setores, visando a interdisciplinaridade, quando diferentes profissionais discutem, por exemplo, um caso de abuso sexual. Isso significa que não se defende simplesmente neste trabalho a idéia de que não há rede de proteção.

---

374 BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998, p. 23.

375 JUNQUEIRA, Luciano. Op. Cit.

Considerando a noção de Faleiros<sup>376</sup> de que a rede funciona em movimento e conflito, pode-se afirmar que a rede de proteção à criança e ao adolescente em situação de violência sexual infanto-juvenil na cidade de Manaus está sendo construída num ritmo lento, num processo contraditório, em que alguns setores avançam mais do que outros na discussão e nas ações de enfrentamento ao problema. É o caso reconhecido do eixo da prevenção que tem avançado no Pair. Contraditoriamente, numa rede há pontos (entidades) que não desempenham seu papel adequadamente e são alvo constante de críticas e denúncias, como o judiciário. “Mesmo a justiça funciona à base de relações, se você é amigo tal, faz, dá um jeitinho. Tem aquela questão do jeitinho, então, essa questão da impunidade é complicada”.<sup>377</sup>

Esse entendimento quanto ao judiciário é partilhado por outros participantes do Pair, como se vê no depoimento a seguir:

A grande barreira é com certeza aquilo que comentamos a pouco: o judiciário. Ele não chega até o final, chega até aqui ao meio, na questão simplesmente da polícia. Ele consegue ter um inquérito, mas quando esse inquérito é encaminhado aqui pra justiça, ele esbarra bem aqui, ainda não alcançou, ele vem muito lentamente pra cá. (Coordenadora Municipal do Programa Sentinela em 2001)<sup>378</sup>

A ênfase desse discurso refere-se à punição, à repressão ao crime da violência sexual, como será confirmado por outros atores mais adiante.

Interessa-nos identificar a participação dos atores do governo na implementação do Plano Operativo Local de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual contra crianças e adolescentes. Os discursos já mencionados apontam a fragilidade e/ou ausência de rede nesse processo e, agora, se busca compreender as razões para tal situação a partir dos depoimentos de gestores abaixo:

O próprio Pair não decolou, não mostrou resultados, nem mesmo da própria articulação, porque nós não temos essa cultura de trabalho articulado. Ele é uma estratégia de trabalho articulado, agora na prática ele não funciona porque, na minha avaliação, nós não temos cultura de fazer esse trabalho. Nós não avançamos no sentido de criar efetivamente uma rede de proteção (Gestor Governamental).<sup>379</sup>

---

376 FALEIROS, Vicente de Paula. Redes de exploração e abuso sexual e redes de proteção. Trabalho apresentado no 9º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Anais. Vol. 1. Jul 1998. Goiânia. p.267-271.

377 Entrevista realizada em 11/11/2005.

378 Entrevista realizada em 12/12/2006.

379 Entrevista realizada em 16/01/2007.



A interpretação acima atribui as falhas do Programa à ausência de trabalho articulado. Embora se reconheça a influência da cultura nas ações desenvolvidas, a não implementação deve-se a um conjunto de razões. São necessárias vontade e competência política para enfrentar o problema da violência sexual infanto-juvenil em Manaus, e, ainda que isso dependa de todos os segmentos, o governo tem uma grande responsabilidade nesse processo, considerando o aparato que detém. O que se vê implicitamente em diversas falas já mencionadas é o reconhecimento da pouca força política do ator e da entidade que representa, pois geralmente se denuncia a fragilidade do programa como se dele não fizesse parte. Poucos são os que admitem que suas próprias ações são ainda tímidas e que poderiam se envolver mais.

Assim sendo, a gestão desse programa envolve forças políticas distintas, há um grupo que geralmente denuncia o Pair e responsabiliza o outro pela situação, mas não mostra no embate habilidade política e ideológica para convencer os pares da necessidade de mudança. Simplesmente se aponta a não funcionalidade do programa, sem considerar a correlação de forças desse campo. E, muitas vezes, como se vê no depoimento a seguir, não se reconhece essa arena política.

O Pair ainda é muito tímido, não tem lá uma boa atuação ainda. É muito disperso, entendeu? Nas reuniões um fala uma coisa, o outro uma outra e na verdade, eu acabo vendo disputas, entendeu? Eu ainda vejo muita desorganização no Pair como um todo, como uma comissão. No início da reunião vamos discutir isso, isso e isso, ai tá bom. [...] e pela metade da pauta, a metade do povo já foi embora. Então assim, para você ver o descaso com que é tratado pelos próprios membros. Então assim, vamos nos organizar sempre, eu já participei de umas quatro reuniões e das que têm, sempre estão se organizando [...] Eu nunca participei de uma reunião só do eixo de prevenção e atendimento. (Coordenador Municipal do Programa Sentinela)<sup>380</sup>

Os argumentos usados pelo entrevistado sugerem uma atuação incipiente do Programa devido à falta de interesse dos membros da comissão técnica, ausência de organização da comissão e de comprometimento dos participantes nas reuniões. No entanto, seus argumentos mostram ausência de uma consciência crítica quanto à disputa política estabelecida nas reuniões que se constituem arena de interesses políticos. Quanto ao descaso dos próprios membros, pode-se afirmar, partindo

---

380 Entrevista realizada em 18/01/2007.

desse e de outros depoimentos, que há um reconhecimento das limitações de participação dos membros, desde uma frequência reduzida até o esvaziamento das próprias reuniões. No entanto, não se pode considerar momentos assim como sendo o “retrato” da comissão, pois o contraditório também está presente, há olhares diferenciados que reforçam os avanços do Pair. Ainda assim, a falta de comprometimento de seus participantes e a fragilidade na própria organização interna da comissão têm afetado o direcionamento do programa. Esse ponto de vista se confirma no trecho do relatório exposto a seguir:

Foi sinalizado pelos representantes das instituições que as reuniões periódicas do Pair não estão gerando produtividade para as ações dos eixos, uma vez que se identificou a dificuldade quanto ao comprometimento dos responsáveis pela instituição. Pontuou-se, também, que ainda falta fortalecer a presença dos responsáveis quanto à participação efetiva nas reuniões da comissão do Pair, a fim de possibilitar que as ações previstas pelo POL sejam contempladas.<sup>381</sup>

Deve-se sinalizar, a partir do depoimento do coordenador municipal do Sentinela, algumas razões que contribuem para que os trabalhos da comissão técnica não sejam priorizados pelos participantes, o que não significa justificar a ausência de comprometimento ou interesse do próprio ator e da entidade que representa. Uma dessas razões, apontada por entrevistados, refere-se à falta de liberação para participar das reuniões e atuar no Programa. Considerando a importância política dessa comissão e o compromisso assumido pelo município e o estado do Amazonas, entendemos que a disponibilidade da entidade para participar da comissão é, ao mesmo tempo, uma conquista e uma questão de prioridade, pois, em alguns casos, há uma certa autonomia do ator para tanto, e, em outros, terá que se conquistar esse espaço. De qualquer forma, deve-se entender essa participação como prioridade na agenda da entidade. Vejamos a seguir um depoimento que contribui para compreensão dessa dificuldade de um maior envolvimento dos membros na comissão.

São pessoas muito atarefadas, a gente acaba, nós, eu digo nós porque eu me incluo nisso aí. Eu quando chego no Sentinela, a gente acaba mergulhando no trabalho do Sentinela e acabo não fazendo outras coisas, se não só do Sentinela [...] Tem que dar

---

381 RELATÓRIO de Avaliação do Eixo Análise de Situação do Pair em 26 de janeiro de 2007.

prioridade, tem que distribuir as prioridades e a gente acaba não fazendo isso<sup>382</sup>. (Coordenadora Municipal do Programa Sentinela)

O compromisso simultâneo com outros projetos, a preferência por outros programas, conforme já apontado por Pressman e Wildavsky<sup>383</sup>, são fatores que dificultam o processo de implementação de uma política pública. Contudo, deve-se ressaltar que o Pair, embora denominado programa, funciona mais como estratégia de integração de políticas, cuja comissão técnica implementa o plano de enfrentamento ao abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes. Isso significa que o membro da comissão deve se articular com outros órgãos para realização das atividades de sua entidade e, assim, reforça-se a idéia do trabalho em rede, dessa interdependência que se almeja, embora tão difícil de ser concretizada, como se vê nos depoimentos a seguir.

Não há aquela união, como eu estou te falando, o eixo da Articulação e Mobilização tem outras instituições voltadas para esse eixo, cadê o nosso trabalho em conjunto? Não existe. São trabalhos isolados, não é um trabalho em conjunto. Isso vem de muito tempo e ainda permanece. Tem mesmo essa dificuldade da rede, isso impede que vários órgãos se articulem.<sup>384</sup> (Coordenador Estadual do Programa Sentinela)

A gente não sabe o que o outro está fazendo logo em seguida, a gente não tem idéia, se o ciclo foi completado, pra onde ela [criança] vai, pra onde encaminhou, se saiu da vulnerabilidade, se o Estado deu resposta ao problema. Realmente sob este ponto de vista está longe de funcionar como rede.<sup>385</sup> (Presidente da Comissão Técnica)

Os depoimentos supracitados, da coordenação estadual do Programa Sentinela do estado do Amazonas e do Presidente da Comissão Técnica do Pair Manaus, respectivamente, sinalizam a dificuldade do Estado, tanto na esfera municipal como na estadual, na implementação de políticas intersetoriais para enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. E, portanto, confirma-se a hipótese de que programas e projetos em nível local se realizam de forma fragmentada, contraditória e desarticulada. Afirmar isso é reconhecer, ao mesmo tempo, a busca pela articulação e pela construção da rede, que são dois lados do mesmo processo contraditório.

---

382 Entrevista realizada em 18/01/2007.

383 PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. Implementación. Como grandes expectativas concebidas em Washington se frustan en Oakland. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

384 Entrevista realizada em 09/11/2006.

385 Entrevista realizada em 21/11/2006.

Há um reconhecimento, já enfatizado, dessa ausência de articulação, mas há também um grupo de entrevistados que aponta a perspectiva de construção da rede, por meio de participação em determinados espaços que possibilitam uma interação entre os atores. Alguns indicadores possibilitam afirmar que se caminha para constituição de uma rede, sendo um deles a comunicação entre as esferas municipal e estadual e entre Estado e sociedade em relação ao enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. O Pair tem conseguido reunir diferentes segmentos e instâncias de governo para discussão da temática, aproximando pessoas nesse campo, gerando contatos e intercâmbios institucionais.

A gente tem o conhecimento de quem tá trabalhando já com essa questão. Então, o que está faltando? É a conexão. E essa conexão está sendo feita justamente através desses encontros, dessa participação mesmo. A gente tem que trabalhar bastante essa conexão e a descontinuidade no momento que muda governante. Então essa rede, veja bem, os serviços existem; essa rede é que tem que ser melhor articulada, melhor fortalecida, e é esse trabalho que o Pair faz, que os programas fazem, toda reunião só se fala nesta questão. Um dia a gente vai ter que armar essa rede direitinho.<sup>386</sup>  
(Coordenadora Municipal do Programa Sentinela)

Conhecer profissionais de vários setores que trabalham com o problema da violência sexual infanto-juvenil pode facilitar a troca de idéias, de experiências, e contribuir para o estabelecimento da rede, cuja estrutura é o próprio sistema de garantia de direitos. A rede pressupõe a articulação, comunicação entre os órgãos, mas é necessário que os gestores e os coordenadores tenham consciência crítica do tipo de intersectorialidade que se pretende construir (concepção de rede), e que se forme também essa consciência entre os implementadores, a fim de que todos se percebam como sujeitos responsáveis por pensar e conduzir o processo de estabelecimento da rede.

#### 4.3.2. Educação

Assim como os demais atores envolvidos no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, o profissional da área de educação reconhece a fragilidade da rede como obstáculo para implementação da política pública. A ênfase é a noção de

---

386 Entrevista realizada em 12/12/2006.

política em rede, pois, como já mencionado, não se enfrenta esse problema isoladamente, e, apesar de todas as contradições, a rede está sendo discutida. O que está sendo dito por meio do discurso de diferentes atores, os seus sentidos múltiplos, é o que se procura apresentar nessa tese. Para tanto, vejamos a seguir outras relações que envolvem a fragilidade desta rede.

Existe uma questão desde a implantação até hoje que é muito séria, é muito pertinente, é o compromisso de cada instituição que colocou o seu representante dentro da comissão interinstitucional, porque nós temos uma comissão técnica representada por organizações governamentais e não governamentais. Mas é assim, a pessoa vai representar, mas ela não tem aquele compromisso de elaborar ações, um plano de ação para desenvolver atividades para minimizar o problema, seja SEMSA, seja na área do eixo do atendimento, do eixo da responsabilização, não existe assim trabalho efetivos. Sempre todo mundo participa das grandes campanhas, dos seminários, das reuniões, mas não tem assim continuidade dentro da própria equipe.<sup>387</sup> (Secretária Executiva)

Segundo a interpretação da entrevistada, a dificuldade de implementação da política está relacionada à representação das entidades, principalmente quando estas não apontam uma força política na comissão técnica, pois nem sempre seus participantes assumem o compromisso que confirme a legitimidade dessa representação. “As representações que são colocadas não conseguem fazer essa articulação, fazer chegar na entidade maior, mostrar o que está acontecendo, dizer o que a gente está precisando”.<sup>388</sup> Noutras palavras, não há uma consciência crítica em relação ao papel político desempenhado pelo ator, e, em alguns casos, falta habilidade para desempenhá-lo. Assim, se evidencia a contradição de representar uma instituição sem conseguir envolvê-la, sem comprometê-la totalmente com as ações do Programa.

Por outro lado, o planejamento, as ações a serem implementadas, não são responsabilidades das entidades isoladamente, seja do governo ou da sociedade civil. A partir do Plano Operativo Local aprovado e estruturado em seus seis eixos, o conjunto de atores neles inseridos são todos responsáveis por sua execução e, para tanto, existem coordenadores que devem conduzir as atividades. Um dos sérios problemas referentes à comissão técnica mencionado refere-se à sua organização interna. Na realização das entrevistas, houve dificuldade para saber quem eram os

---

387 Entrevista realizada em 29/12/2005.

388 Entrevista realizada em 24/01/2007.

coordenadores de eixos, e alguns membros da comissão, quando questionados, não sabiam identificá-los. Procurou-se obter essa informação por meio de documentos, como atas e relatórios, o que não foi fácil, pois, às vezes, constavam somente nomes de alguns coordenadores, outros já tinham sido substituídos. Além das dificuldades de organização da comissão técnica, falta habilidade política nesse sentido. Vejamos a seguir o depoimento da secretária executiva em relação a essa questão.

Nós temos reuniões para o grupo todo, mas nós ainda não conseguimos fazer reuniões com os outros eixos, nós só fazemos reuniões com nosso eixo, porque a gente tem toda uma proposta de trabalho, cada eixo, eu também sou secretária executiva do Pair. Então, a gente sugeriu que cada eixo elaborasse seu plano de ação, a sua programação, a sua agenda de atividades e que a gente ficasse trocando essa agenda para que não chocasse as ações, para que todo mundo tivesse ao mesmo tempo apoiando o que o outro estivesse fazendo.<sup>389</sup> (Secretária Executiva)

Você participa das reuniões, dos grupos de trabalho, faz os planos de ação e coloca o plano para funcionar, se não fizer assim, a gente não caminha. Por isso que muitos eixos não caminharam porque não tem um coordenador de eixo, as pessoas não têm disponibilidade de tempo para desenvolver as ações, não têm uma agenda única.<sup>390</sup> (Secretária Executiva)

Em ambos os depoimentos, ressaltam-se a dificuldade de organização e articulação dos eixos da comissão. No primeiro, destaca-se a ação isolada do eixo prevenção e atendimento, da qual a entrevistada faz parte, e seu esforço para mobilizar os demais. Entretanto, não é apenas uma questão de sugerir aos demais o que se pode ou deve fazer, pois os rumos do trabalho da comissão envolvem um embate em que os atores disputam a hegemonia na condução do processo. O que se espera é a discussão, o debate entre os participantes, que conduza a deliberações coletivas sobre a melhor forma ou estratégia de ação.

O segundo depoimento da entrevistada aponta a ausência de coordenador para condução dos trabalhos nos eixos, o que significa falta de compromisso e de participação mais propositiva dos representantes das entidades no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. E, enquanto o conjunto de atores da comissão não estiver sensibilizado e mobilizado com a questão, dificilmente o Programa cumprirá seus objetivos. Sendo assim, é necessária a formação de uma consciência crítica

---

389 Entrevista realizada em 24/01/2007.

390 Entrevista realizada em 24/01/2007.

que produza entre os membros da comissão técnica ações que confirmem a agenda do Pair como prioritária na agenda política das entidades.

Diante do exposto, o que se reforça por meio dos depoimentos já mencionados é a dificuldade de organização da comissão técnica do Pair, como se confirma na interpretação a seguir.

Agora que a gente está tentando organizar, aliás, sempre tentamos, mas nunca funcionou, é isso que estou falando, a nossa maior dificuldade é essa de não ter um coordenador de eixo, das pessoas não se organizarem, não reunirem, não fazerem suas propostas de trabalho. Fica muito solto, a gente tem realizado muitas atividades, mas elas ficam soltas, a gente pega na hora e vai fazendo, todo mundo se une para fazer naquele momento, mas não tem um planejamento prévio para fazer na própria instituição.<sup>391</sup> (Secretária Executiva)

A forma de organização é importante para qualquer comissão, instituição e para o cidadão comum envolvido na política. No entanto, o enfoque de um discurso de organização constante ou de falta de organização significa reconhecer que a comissão técnica não está sendo competente o suficiente para que seus próprios membros reconheçam os avanços, o amadurecimento político ao longo dos anos de sua existência. O Pair tem uma proposta de uma metodologia de ação articulada e participativa, porém a concepção de rede ainda não foi apropriada ou construída pelos seus atores. Para tanto, se requer maior participação, envolvimento e prioridade nas ações do Programa.

Por trás de uma desorganização, pode estar a falta de interesse, de compromisso, de disponibilidade e de habilidade política do conjunto de atores governamentais e da sociedade civil para assumir os trabalhos requeridos na comissão técnica. Isso não significa negar a atuação de alguns membros e entidades que chegam a se destacar em seus eixos pela sua atuação, mas o que se ressalta aqui é o todo. Há uma contradição entre o discurso sobre essa experiência inovadora e as ações concretas dos atores em assumir essa responsabilidade. E mesmo que se reconheça a inexperiência, a pouca habilidade de alguns atores, há também profissionais qualificados técnica e politicamente, embora nem sempre comprometidos ou suficientemente comprometidos com o Programa.

---

391 Entrevista realizada em 24/01/2007.

Após três anos de implantação, a comissão ainda não ter definido pessoas para conduzir o trabalho de todos os eixos aponta fragilidade dos gestores nessa condução política e aceitação dos demais participantes com a situação. Todavia, não é uma questão apenas de escolha de nomes, mas do reconhecimento de atores com habilidades técnicas e políticas e compromisso para o desenvolvimento do trabalho.

#### 4.3.3. Saúde

Compreender a concepção dos atores da saúde é considerar os principais serviços implantados nessa área, entre os quais o Serviço de Atendimento a Vítimas de Violência Sexual (SAVVIS), que funciona na Maternidade Moura Tapajós e realiza atendimento de urgência 24 horas e ambulatorial às vítimas de violência sexual. Suas atividades iniciaram-se realmente em janeiro de 2006, quando inaugurou a maternidade mencionada.

A coordenadora do Programa é umas das poucas entrevistadas que destaca a implementação da rede de proteção, mesmo reconhecendo seus limites, como se observa no depoimento a seguir:

Existe uma parceria, toda uma articulação. Não existe o atendimento a vítima de violência sem parceria, não existe, porque ele é um atendimento incompleto, quanto menos parceiro você tiver mais incompleto é o seu atendimento. A rede funciona, talvez ainda não funcione como se fosse a rede dos nossos sonhos. Mas, ela está caminhando, eu acho que pra isso, porque as pessoas estão realmente interessadas em se integrar e fazer alguma coisa sabe. Acho que tem que funcionar muito mais, tem muita coisa ainda pela frente pra gente fazer, mas os funcionários estão se integrando e pela primeira vez também as equipes multidisciplinares estão se unindo com um objetivo comum. (Coordenadora do SAVVIS)<sup>392</sup>

A rede de proteção mencionada nesse depoimento não se restringe a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. O serviço atende adultos de ambos os sexos. Embora o público infantil seja maioria, conforme dados de 2006.<sup>393</sup> 62% dos atendimentos eram de meninos e meninas entre 7 e 15 anos, e 19%

---

392 Entrevista realizada em 27/12/2006.

393 PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. Violência sexual e doméstica. 06 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.manaus.am.gov.br/noticias/violencia-sexual-e-domestica>>. Acesso em: 10 abr. 2008.



crianças de zero a seis anos. Um dos pontos ressaltados pela entrevistada é a participação, o interesse das pessoas no curso realizado como o de atenção humanizada para atenção a vítimas da violência.

Uma visão semelhante é vista também no depoimento de outro técnico do SAVVIS em relação à rede, como se constata a seguir:

Nós temos uma articulação sim, é uma articulação progressiva, a gente precisa estar construindo ao longo do tempo. Nós, desde o começo, desde o ano que nós implantamos o SAVVIS, nós tínhamos consciência de que nós não poderíamos funcionar sem ter essa articulação, o que a gente chama de rede (Técnico do SAVVIS)<sup>394</sup>.

O interessante nesses dois depoimentos é a direção mencionada em relação à rede, à articulação dos atores, pois há um entendimento de que a mesma é construída, não é dada como certa na realidade, as pessoas vão se integrando, dialogando e assim formando a rede, ou seja, é um movimento. E mais ainda, esse último depoimento ressalta a questão da consciência, e para os profissionais do SAVVIS está bem definido que o trabalho é em rede com os demais órgãos e entidades, inclusive para fortalecer as articulações existentes. Portanto, isso significa homogeneidade de pensamento em relação à forma de atuação.

Outro serviço muito importante nessa área é o Serviço de Atendimento à Vítima de Agressão Sexual (SAVAS), criado em 2001 no Hospital Universitário Getúlio Vargas e em 2003 transferido para o Hospital Universitário Francisca Mendes. Na visão da coordenadora, a rede ainda não está implantada, embora se reconheça um esforço nesse sentido, como se vê do depoimento a seguir:

Tenta-se ter essa rede, os pacientes chegam aqui, a gente presta atendimento, são acompanhados ao nível de psicólogo, agora depois a gente não tem como estar integrada na rede. Acho que a rede não tem nem estrutura pra ter esse tipo de acompanhamento, para evitar a revitimização, a gente ainda não tem uma casa abrigo, seria uma coisa importantíssima, a gente está falando de criança, mas tem adulto também.<sup>395</sup> (Coordenadora do SAVAS)

Nós temos uma rede de contato muito boa, muito fortalecida, mas, não é a totalidade, ainda existem pessoas que vão para um determinado local e quando chegam lá são encaminhadas ou pra casa, ou então já andou para um outro local. Mas, dizer que tem uma

---

394 Entrevista realizada em 03/01/2007.

395 Entrevista realizada em 12/12/2008.

rede atuando não vejo, não vejo, não tenho essa percepção (Técnico do SAVAS).<sup>396</sup>

A compreensão dos técnicos do Programa SAVAS em relação à articulação destaca a fragilidade da rede e não seu fortalecimento. Um dos indicativos citados foi a revitimização no atendimento e a ausência de fluxo entre os serviços que também se constata no depoimento a seguir:

A grande dificuldade na verdade é assim: essa articulação, ela não funciona como deveria. Não existe ainda uma rede realmente, existe um encaminhamento, mas, por exemplo, eu não tenho um relato da agressão e os dados que tem às vezes são insuficientes.[...] Ainda falta essa articulação no sentido de saber para onde tem que ser encaminhada, porque as pessoas ainda dão muitas voltas para chegar aonde precisam, onde elas vão receber o atendimento (Técnico do SAVAS).<sup>397</sup>

Além das dificuldades de articulação entre os atores da rede, há também os problemas internos para desenvolvimento do SAVAS. Um desses, segundo os entrevistados, refere-se à disponibilidade de tempo, pois nenhum técnico atua exclusivamente no programa, o que dificulta o acompanhamento sistemático dos usuários. Essa simultaneidade de compromisso com outros projetos compromete a participação dos profissionais em reuniões para debate e aprofundamento dos casos. Acrescentem-se ainda as limitações de recursos materiais e financeiros, como se observa no depoimento abaixo:

A gente não recebe verbas de nenhum local. Então tem época que falta medicação, falta preservativo, a gente vive de doação. Como estamos dentro de um Hospital Universitário, que é considerado terciário, não vem verba pra esses atendimentos que a gente faz, para comprar medicação, para comprar preservativo.<sup>398</sup>  
(Coordenadora do SAVAS)

Os programas e projetos de atendimento à violência sexual na área da saúde são desenvolvidos num movimento contraditório. De um lado, constatam-se limitações do próprio sistema de saúde em garantir os meios adequados para o desenvolvimento de atendimento de qualidade, seja em relação aos medicamentos necessários, seja no acompanhamento multiprofissional contínuo tão necessário quando se trata de violência sexual. De outro, alguns avanços foram conquistados, como a implantação da ficha de notificação de maus-tratos em todos os serviços

---

396 Entrevista realizada em 21/12/2006.

397 Entrevista realizada em 06/12/2006.

398 Entrevista realizada em 02/12/2006.

vinculados ao Sistema Único de Saúde, que é obrigatória não apenas nos casos de crianças e adolescentes. A criação desse sistema de notificação e controle de maus-tratos pode contribuir para o monitoramento de dados referentes à violência.

O SAVAS tem ampliado o número de atendimento a vítimas de violência sexual. Durante seis meses em 2001, atendeu 30 pessoas; 72 em 2002; 151 em 2003; 192 em 2004; 238 em 2005; 298 em 2006; 222 em 2007<sup>399</sup>. Isso não significa um aumento no índice de violência sexual. Pode estar relacionado ao número de denúncias feitas pela comunidade, à visibilidade do fenômeno na sociedade, assim como dos serviços de atendimento.

Tendo considerado como os profissionais de saúde compreendem as ações implementadas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, será abordada a compreensão dos profissionais da área de defesa e responsabilização.

#### *4.3.4. Defesa e Responsabilização*

É importante ressaltar, mais uma vez, a heterogeneidade de discursos nessa área, contemplando a compreensão de conselheiros tutelares, delegados, assistentes sociais e promotores públicos em seus respectivos setores. Ao mesmo tempo, como afirma Eni Orlandi<sup>400</sup>, o dizer não é propriedade particular, pois as palavras significam pela história e pela língua, e o que é dito em outro lugar também significa nas nossas palavras. Entrementes, os discursos expostos expressam uma interpretação peculiar dos entrevistados, que sofrem os condicionamentos do meio onde estão inseridos.

A gestão da política de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas está relacionada ao processo de formulação, e, como visto, há entendimentos diferentes, às vezes contraditórios. O discurso de alguns entrevistados indica a ausência de política pública de enfrentamento capaz de atuar nas conseqüências e nas causas do problema, e, conseqüentemente, as políticas públicas existentes são inapropriadas para isso.

---

399 BRUM, Ione. Serviço de Atendimento à Vítima de Abuso Sexual. Apresentação em Power Point. Disponível em: <[http://www.webdimensions.com.br/conass/apresenta\\_projeto\\_savas\\_AM.pdf](http://www.webdimensions.com.br/conass/apresenta_projeto_savas_AM.pdf)>. Acessado em 12 jan 2008.

400 Orlandi, Eni. *Análise do Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 6ª edição, 2005.

Não é prioridade o enfrentamento e as questões são pontuais, os programas ainda são programas para atender aquela conseqüência, não tem nada de enfrentamento de causa, não tem nada de prevenção fortemente, tem? Não tem, mais fortemente não tem, não tem. [...] O Estado não traz o novo, não traz uma política de enfrentamento, não discute neste espaço próprio que é o conselho e delibera para que saia no orçamento, na Lei de Diretrizes Orçamentárias uma política com recurso suficiente de enfrentamento que pode até ser entre outros, o financiamento através de convênios das ONGs existentes, dos programas existentes, obviamente pode, mas não há nada de novo do Estado.<sup>401</sup> (Representante do Ministério Público)

Priorizar o enfrentamento é compreender a complexidade da violência sexual infanto-juvenil. Isso significa dizer que programas e ações nessa área devem considerar que os valores da população podem interferir na produção do problema, pois enquanto segmentos da sociedade consentirem com a exploração sexual como se fosse algo natural, a política pública terá mais dificuldade de execução. A questão econômica está presente, visto que a miséria da população e a vulnerabilidade social de crianças e adolescentes têm contribuído para o agravamento do problema, e a omissão ou ação do Estado também está relacionada.

A compreensão de que as políticas públicas implementadas não enfrentam o problema da violência sexual infanto-juvenil é ratificada pelo discurso de um entrevistado da área de saúde.

Não existem de fato medidas que busquem trabalhar aspectos relacionados a valores culturais, sociais, a problemas de ordem social, ao alcoolismo, drogas, o próprio desemprego, não há nada que esteja voltado de forma efetiva para a resolução desses problemas, que conseqüentemente atingirão essa questão do abuso, da agressão infantil, sobretudo do ponto de vista de ordem sexual.<sup>402</sup> (Representante do Ministério Público)

Quando uma menina ou adolescente é vítima de violência sexual doméstica e a mãe, sabedora do problema, quiser resolver a situação, terá grandes dificuldades, pois, geralmente há uma dependência financeira do marido ou companheiro, o que contribui significativamente para que ela faça uma opção em continuar com o companheiro, deixando em segundo lugar as filhas vítimas. Nesse sentido, o Estado não garante para essa mulher um abrigo e condições para enfrentar o problema, incluindo trabalho. Situação semelhante é a exploração sexual comercial de crianças

---

401 Entrevista realizada em 20/12/2006.

402 Entrevista realizada em 21/12/2006.

e adolescentes envolvidas em prostituição infantil – não há estratégias e políticas para retirada das meninas dessa situação, que também está relacionada comumente às condições de vida de suas famílias.

Um dos principais motivos que a gente observa é a questão do desemprego das famílias, quando ficam sem ter o que comer, sem ter perspectiva, porque a questão da formação profissional não existe praticamente; não estudou, não consegue se profissionalizar e aí ela acaba explorando seus filhos mesmo, as mães mandam as meninas se prostituir e tiram proveito dessa prostituição de seus filhos, dessa exploração como forma de sobrevivência mesmo.<sup>403</sup>  
(Assistente Social da DEPCA)

Nesse depoimento, a entrevistada sugere a relação da exploração sexual infantil com as condições socioeconômicas vivenciadas pela população. É a ausência de qualidade de vida contribuindo para a prostituição infantil, porém, como já citado, é apenas uma dimensão do problema. A pobreza não se limita à renda, o outro elemento que coopera para essa situação acima mencionada é a falta de acesso à educação de qualidade, ou o não acesso.

Um outro elemento que tem produzido e reproduzido a violência sexual infanto-juvenil é a questão da impunidade. Segundo depoimento do representante do Ministério do Trabalho e Emprego, a ausência de condenação de crime é um dos fatores que contribuem para a violência sexual.

A impunidade é um dos fatores que alimentam ou até estimulam essa coisa feia, é a impunidade. Então, você não tem assim, por exemplo, preso fulano de tal e está lá no xilindró pagando a pena dele que foi aplicada porque abusou da filha. O que fazem? Ao invés de tirar esse agressor, cuidar dele, ou tratar, ou prender, punir; tiram a vítima, a vítima é que é afastada, está errado isso, está errado.<sup>404</sup>  
(Ministério do Trabalho e Emprego)

Não responsabilizar os agressores, sejam atores ou redes de exploração sexual, tem contribuído para o enfraquecimento da rede de proteção. Sem exemplos ou estatísticas de pessoas condenadas por crimes sexuais, ou seja, se não há punição, o crime se repete, os violadores se sentem à vontade para continuar praticando. Segundo levantamento do *Correio Braziliense*<sup>405</sup>, em 18 tribunais de Justiça sobre os 80 casos reportados pelo relatório de 2004 da CPMI que investigou

---

403 Entrevista realizada em 07/12/2006.

404 Entrevista realizada em 05/01/2006.

405 OLIVETO, Paloma. De 80 casos de exploração sexual de menores, houve condenações em apenas 10. *Correio Brasiliense*. Brasília, 13 abr 2008. Disponível em <<http://noticias.correioweb.com.br/print.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2008

esse tipo de crime, somente em 10 houve condenações. Por outro lado, a presença do poder público no cumprimento da lei contribui para coibir práticas abusivas, é o que sinaliza o depoimento de um conselheiro tutelar.

Na zona rural eles agem de uma maneira tão tranqüila porque eles sabem que o poder público não vai lá e ficam numa tranqüilidade, é horrível a zona rural, quanto mais afastada, mais problemas [...]. Melhorou muito porque o pessoal, antes do Conselho Tutelar, tinha certeza da impunidade e hoje não, com os Conselhos Tutelares atuantes, a pessoa pensa duas vezes em violentar uma criança e ainda acontece muito, faça idéia antes dos Conselhos que não tinha denúncia, não tinha para quem denunciar.<sup>406</sup> (Conselheiro Tutelar)

Da interpretação do entrevistado, é possível corroborar avanços no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil com a implantação e fortalecimento de conselhos tutelares, ao mesmo tempo em que se aponta a omissão do Estado na repressão do crime sexual. É nessa contradição entre ações e omissões que são desenvolvidas as políticas públicas. Um caso emblemático dessa contradição em que se reconhece simultaneamente conquista e fragilidade no SGD, é a implantação da DEPCA na cidade de Manaus em julho de 2005, um avanço no atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. No entanto, o depoimento de seus técnicos aponta a ausência das condições de trabalho como se vê a seguir:

A gente não tem impressora, não tem uma série de coisas. Esse computador é emprestado da delegada, é particular, da casa dela. Ela trouxe para a gente porque não tinha como fazer os relatórios, eu levava para ser feito em casa. Então, os relatórios psicossociais a gente também levava para fazer em casa, tudo é com muita, muita dificuldade e aí ela trouxe esse dela.<sup>407</sup> (Assistente Social da DEPCA)

A gente quer fazer e não pode, na polícia falta estrutura, falta gente, falta pessoal, falta viatura, falta essas necessidades que a gente tem para poder se mostrar, inibindo e quem sabe, posteriormente, minimizando. A própria falta de material, a estrutura necessária que nós não temos. Então, é difícil, não tem o pessoal suficiente para trabalhar, eu não tenho, fica muito limitado as ocorrências que acontecem aqui.<sup>408</sup> (Delegada da DEPCA)

Nota-se nos depoimentos uma grande ênfase na ausência de estrutura para desenvolver o trabalho, e não é um caso isolado, pois dificuldades quanto às limitações de recursos materiais e humanos são apontadas também por outros

---

406 Entrevista realizada em 30/11/2006.

407 Entrevista realizada em 07/12/2006.

408 Entrevista realizada em 07/12/2006.

profissionais. Situação semelhante ocorre na execução do Programa Sentinela, segundo depoimentos de entrevistados.

Tem que investir mais, investe-se pouco, talvez não tenha, não esteja sendo tratado com a seriedade que deve ter e deve ser tratado. Tem muitos casos para serem atendidos. A gente tem muita dificuldade para fazer visita, essas coisas, para fazer a convocação, não tem gasolina, não tem carro.<sup>409</sup> (Coordenador do Programa Sentinela)

As interpretações desses atores supramencionados mostram que a criança e o adolescente vítimas de violência sexual não têm sido prioridade para o poder público, visto que sem destinação financeira não se implementam os programas e atendimentos a esse público. Entretanto, reconhecer essa situação significa também considerar a necessidade de articulação e mobilização política dos atores na conquista de espaços e condições para o desenvolvimento de seu trabalho, pois os gestores, as autoridades públicas, não garantem espontaneamente os recursos necessários para implementação das políticas públicas, sendo imprescindível a pressão política dos interessados.

Reforçam-se, então, as interpretações dos atores entrevistados de reconhecimento da ausência ou fragilidade da rede de proteção, ao mesmo tempo em que aponta a necessidade de criá-la ou fortalecê-la, pois sem rede consolidada que articule as políticas públicas não se efetuará o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. E esse processo deve ser construído coletivamente pelos atores/órgãos do SGD, pois não é possível um trabalho isolado nesse sentido. Somente ações articuladas entre governo e sociedade civil garantem o combate ou redução do problema.

A sociedade tem que se responsabilizar, denunciar, agora vai denunciar pra quem não pode correr atrás? Tudo é uma rede, a sociedade participa, denuncia, tenta fazer alguma coisa e chega aqui, puxa vida, eu não tive condições de fazer, aí acaba dizendo: para que eu denuncio? Já está há seis meses acontecendo e a polícia ainda não veio.<sup>410</sup> (Delegada da DEPCA)

Denunciar é dever de todos: família, sociedade e Estado. Porém, a ênfase do depoimento é que a sociedade assuma essa responsabilidade. E isso tem ocorrido quando os segmentos geralmente têm mais acesso a informações e relatos sobre o

---

409 Entrevista realizada em 18/01/2007.

410 Entrevista realizada em 07/12/2006.

problema da violência sexual infanto-juvenil. O estado do Amazonas está em terceiro lugar no ranking do disque denúncia nacional<sup>411</sup> de 2003 a agosto de 2007, com 993 denúncias de violência contra crianças e adolescentes. Para tanto, pode contribuir o acesso a informações e uma conscientização quanto ao problema.

A comunidade de uma maneira geral denuncia mais porque a gente faz palestras nas escolas, a gente guarda sigilo total do nome da pessoa e até a lei protege, e estão denunciando mais e se denunciarem as pessoas já vão pensar duas vezes antes de cometer um ato desses contra criança ou adolescente.<sup>412</sup> (Conselheiro Tutelar).

Partindo da interpretação do conselheiro, ratifica-se a importância do processo de sensibilização e mobilização contribuindo para a denúncia. Quando esta ocorre, há um reconhecimento da violação do direito humano e se exige ou se espera do governo ações nesse sentido. Pode significar uma consciência crítica em relação ao problema ou ainda uma sinalização de que órgãos, como o Conselho Tutelar, estão cumprindo seus papéis, e, portanto, do sistema de garantia de direitos.

O outro lado da denúncia é a apuração e encaminhamento das responsabilidades por parte do Estado. Aquele que denuncia espera que a Justiça tome providências para responsabilização penal dos agressores, ou seja, que este não fique impune. Entretanto, quando se analisa o depoimento de entrevistados, constata-se que poucos são os casos em que isso acontece.

São raros os casos em que há punição, até porque há casos em que a Justiça não acredita naquilo que a criança está falando, principalmente nos casos de abuso sexual e atentado violento ao pudor que não deixa marcas, quase sempre, quando chega na esfera judicial, essa criança, eles ficam duvidando: será que essa criança está falando a verdade, não está inventando, não está sendo induzida por alguém para falar? É lamentável ver que na maioria dos casos, os agressores não são punidos, em razão da demora também para que a justiça seja feita, o inquérito vai e a Justiça demora muito tempo.<sup>413</sup> (Delegada – DEPCA)

Os depoimentos dos entrevistados confirmam os dados do relatório da CMPI de 2004, pois são poucos os casos de condenação dos agressores. A justiça é lenta, morosa, e, portanto, geralmente injusta, sobretudo, para os que são oriundos de

---

411 BRASIL. Presidência da República. Secretária Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Criança e Adolescente -100. Brasília: [s.n].

412 Entrevista realizada em 30/11/2006.

413 Entrevista realizada em 18/01/2007.



segmentos populares. Essa fragilidade no SGD mostra que não há um real interesse no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil por parte do Estado, e, muitas vezes, em vez do agressor sair de casa quando ocorre o abuso sexual, é a criança que sai, como se vê no depoimento a seguir:

A menina fica no abrigo e o abusador fica lá, porque, na maioria das vezes são pessoas do convívio familiar, aquela maioria das pessoas que compõem a família, é difícil de eles assimilarem que aquele abusador vai sair, pois ele é o provedor da família. Porque muito raramente a família assume. Olha, eu não quero nem saber, vai embora, eu quero que minha filha fique aqui ou a minha sobrinha, muito raramente acontece isso.<sup>414</sup> (Delegada – DEPCA)

Considerando esse depoimento, pode-se afirmar que é muito difícil enfrentar o problema do abuso sexual infantil sem a cooperação da família, o reconhecimento da criança como sujeito de direitos que precisam ser protegidos. Entretanto, não significa simplesmente responsabilizar a família pelo problema da violência sexual. O Estado deve garantir condições, principalmente para a mulher, de prover as necessidades básicas da família sem depender exclusivamente do marido ou companheiros. É nessa teia de relações de contradições das ações da família que, às vezes, é conivente com o crime sexual, da sociedade que ora denuncia, ora encobre o problema, e o Estado que não enfrenta o problema de forma competente e conseqüente, que se constata as fragilidades na implementação de políticas públicas na área da violência sexual infanto-juvenil.

---

414 Entrevista realizada em 24/01/2007.

## CONCLUSÃO

A política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas não se constitui objeto de estudo consensual e aparente. Durante a trajetória de definição do problema foram vários os questionamentos que perpassaram tanto as reflexões teóricas como a pesquisa de campo e havia uma inquietação quando alguns atores entrevistados negavam a existência da referida política. Isto gerava um conflito quanto ao objeto de investigação. Por conseguinte, dúvidas, incertezas e insegurança acompanharam todo o processo de investigação e, embora se estivesse procurando respostas, o que mais surgiam eram dúvidas. No entanto, estas impulsionaram a definição do objeto cuja produção não ocorreu num só momento. Ao contrário, foi necessário bastante esforço durante todo o percurso para sua compreensão enquanto construção teórica e empírica. Assim, problematizando o objeto, chega-se à conclusão de que não se tratava de reconhecer a existência dessa política pública, e sim de desvendar os sentidos ou significados a ela atribuídos pelos atores, particularmente ao modo de formulação e implementação.

Compreender os sentidos atribuídos pelos atores da política pública significou reconhecer suas dimensões simbólica e ideológica e, para tanto, foi necessário traçar um caminho metodológico, de certa forma já apontado pela construção do objeto, pois desvendar sentidos era interpretar a fala do outro. Assim sendo, a interpretação era a chave para compreensão do objeto de estudo e não estava dissociada do contexto sócio-histórico em que foi produzida. Procurei, então, conciliar o rigor científico de uma *análise formal* com a *reinterpretação* das pré-interpretações dos atores entrevistados, desenvolvendo, ao mesmo tempo, uma *análise sócio-histórica*, comportando o tripé da Hermenêutica de Profundidade.

Para explicação do objeto de pesquisa partiu-se da hipótese de estudo inicial de que a política pública de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil expressava, sobretudo, a disputa política de interesses diferenciados de atores do Estado e da sociedade civil. No entanto, após discussões teóricas e a inserção no campo de pesquisa, novos olhares foram surgindo, o que levou à construção de novas hipóteses. Ainda assim, havia uma tensão entre o rigor metodológico e a vontade de compreender a realidade que não se limitava às hipóteses construídas.

Por essa razão, o esforço desenvolvido na produção dos resultados finais não se configura apenas na comprovação ou não de hipóteses.

O Estado, em suas esferas municipal (Manaus) e estadual (Amazonas) não têm formulado políticas públicas específicas para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Portanto, não há política municipal ou estadual nesta área. Em relação à formulação e implementação de programas e políticas intersetoriais oriundos do governo federal, importantes ações foram iniciadas e estão sendo desenvolvidos o *Serviço de Atendimento à Vítima de Abuso Sexual (SAVAS)* e o *Serviço de Atendimento a Vítimas de Violência Sexual (SAVVIS)* na área da saúde, e o Sentinela, hoje *Serviço Continuado Especializado para o Enfrentamento da Violência Sexual contra crianças e Adolescentes*, segundo o Sistema Único da Assistência Social.

O *Programa de Atenção Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Contra crianças e Adolescentes no Território Brasileiro (PAIR)* constitui um marco na formulação e implementação de políticas públicas para enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil na cidade de Manaus, pois conseguiu unir atores e instituições da sociedade civil, do governo e de organismos internacionais na construção de uma agenda comum de trabalho. A sociedade civil e o governo local participaram na discussão e elaboração do Plano Operativo municipal para enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil operacionalizado pelo PAIR. Essa participação significou um espaço democrático em que representantes da sociedade civil e do governo local definiram as atividades e metas que deveriam constar no plano local, porém, seguindo os eixos temáticos estabelecidos como diretrizes pelo Plano Nacional.

No entanto, a gestão municipal do PAIR não conseguiu conquistar e garantir autonomia para encaminhar determinadas decisões políticas sem que fosse necessário recorrer às orientações oriundas do comitê gestor de Brasília, responsável pela coordenação política, o que gerava uma dependência das esferas locais em relação à esfera federal.

A implantação do PAIR representou a consolidação da violência sexual infanto-juvenil na agenda política da sociedade civil e do governo local, comprometidos com o enfrentamento do fenômeno, e não apenas se confirmou a hipótese de estudo de que a agenda local acompanhava a agenda internacional e

nacional, como estão intimamente vinculadas na luta histórica pela defesa dos direitos da criança e do adolescente. No entanto, o desafio de implementação do programa evidenciou suas contradições.

Um dos problemas da Comissão Técnica Interinstitucional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes do município de Manaus, criada para implementar e acompanhar o Plano Operativo Local, foi a rotatividade de seus membros, o que não favoreceu a acumulação de força política e técnica dos participantes da execução da política, gerando a necessidade de capacitação de novos atores. Isso significou uma certa descontinuidade no trabalho, dificultando a integração de atores/instituições e, por conseguinte, a construção da rede local de proteção à criança e ao adolescente.

O estudo apontou a ausência de trabalho em rede, pois os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) da criança e do adolescente que deveriam configurar a rede de proteção trabalham de forma isolada, sem interação. Embora o discurso de rede estivesse presente nos depoimentos dos atores e nos planos e relatórios, não foi identificado um espaço ou fórum específico que garantisse uma discussão ampla e aprofundada sobre uma concepção de rede para nortear as políticas públicas de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil. Ainda assim, mesmo com a ausência de articulação entre ações e os programas de entidades que compõem a “rede”, é possível afirmar o contraditório, sua existência ainda embrionária quando se identificam contatos entre alguns atores e instituições em busca desta rede, quando após a capacitação profissional o atendimento em rede é qualificado. Há consenso sobre a necessidade de fortalecê-la ou criá-la para um real enfrentamento do problema.

Ao mesmo tempo em que se constatou o esforço de determinados atores e instituições no desenvolvimento de ações ou programas de atendimento a vítimas de violência sexual infanto-juvenil, foi possível verificar dificuldades enfrentadas devido à ausência de recursos financeiros e humanos, à sobrecarga de trabalho dos profissionais e, também, à ausência de capacitação de outros profissionais. Esses indicadores sinalizam que o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil não é prioridade para o Estado, embora se reconheçam avanços já conquistados nesta área.

Uma das principais fragilidades encontra-se na área de *defesa e responsabilização*. Para tanto, contribuem a restrição da atuação e do compromisso de órgãos como o Ministério Público, as limitações de funcionamento da delegacia especializada de proteção à criança e ao adolescente e de alguns conselhos tutelares, que não têm garantido uma estrutura adequada para a realização das atividades de seus funcionários. O estudo sinalizou que a impunidade dos agressores fortalece o avanço da violência sexual infanto-juvenil. Outro ponto preocupante refere-se à ausência de pesquisas científicas que proporcionem uma *análise* aprofundada da real situação de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, assim como das redes locais de exploração sexual. É importante que se construam indicadores para a formulação de política pública na área.

A comissão do PAIR, apesar da sua importância técnica e política, não tem atuado de forma competente e comprometida com o real enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, o que se comprovou nas ações e omissões de seus membros, cujo nível de participação, frequência e assiduidade nas reuniões é baixo, além da rotatividade. Não há uma mobilização entre seus participantes para sensibilizar e envolver todos os membros com o trabalho, o que se evidenciou nas dificuldades de organização e articulação das coordenações de eixo que compõem a comissão.

Outro importante espaço de participação e construção de políticas públicas que não tem assegurado um compromisso efetivo com o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil é constituído pelos conselhos de direitos da criança e do adolescente, tanto na esfera municipal como na estadual, pois ainda não têm discutido, formulado e deliberado uma política específica na área, o que representa uma omissão dos conselheiros da sociedade civil e do governo.

A relação entre sociedade e governo que assegure articulação entre os órgãos do sistema de garantia de direitos é um dos grandes desafios na implementação de políticas públicas para enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, pois sem rede de proteção formalizada e consolidada nas esferas municipal e estadual, as intervenções serão sempre fragmentadas e pontuais. Embora esteja presente a idéia de rede em planos e programas, como mencionado, isso não significou uma apropriação e construção de uma concepção de rede pelo conjunto de atores envolvidos nesse processo. Ao contrário, é necessário um aprendizado e

um compromisso político, principalmente dos gestores de diferentes áreas para concretização dessa visão de ações integradas.

Conclui-se que o Estado é omissivo no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil e não tem compreendido a complexidade do problema. Além de não assegurar cidadania a todas as crianças e adolescentes do estado do Amazonas, promovendo assim dignidade, principalmente à infância vitimizada, tem falhado no combate às redes de exploração sexual. No entanto, a omissão não é somente do Estado, é também de famílias, vizinhos, da sociedade civil e legisladores, que não se unem para a defesa dos direitos da criança e do adolescente. O grande desafio é pensar, formular uma concepção de rede a partir de uma discussão ampla e aprofundada com representantes das universidades, da sociedade civil e do governo que trabalhem com a temática e se comprometam com sua implantação. Os governos municipal e estadual necessitam criar a rede de proteção, capacitar todos os atores envolvidos e lhes garantir condições de trabalho adequadas. Dessa forma, estarão contribuindo de forma significativa para enfrentar o problema.

Esta tese não se encerra aqui. Pelo contrário, suscitou várias questões que exigem novos estudos. Nesse sentido, apontamos algumas pistas para outras pesquisas. Outro enfoque para compreensão das políticas públicas de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil é por meio da *atuação parlamentar*, identificando as propostas legislativas aprovadas ou rejeitadas na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa do estado do Amazonas nessa área. Considerando os resultados desta pesquisa quanto às limitações de recursos financeiros e humanos apontado pelos profissionais, analisar os *recursos orçamentários* destinados especificamente a programas e ações de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil é uma perspectiva interessante. Além disso, a complexidade do fenômeno e a necessidade de qualificar o atendimento às vítimas de violência sexual exigem um reconhecimento de como tem ocorrido a *capacitação de gestores e de profissionais* que direta ou indiretamente estão envolvidos na rede de proteção à criança e ao adolescente. Também é válida uma avaliação do impacto dessa capacitação na implementação da política pública. Aponta-se também a necessidade de uma pesquisa sobre a real situação da violência sexual infanto-juvenil no estado do Amazonas que forneça indicadores para a construção de políticas públicas intersetoriais, pois, ainda hoje, as ações estão limitadas a algumas

áreas, que, como comprovado, atuam isoladamente. Por último, sugere-se que seja feito um estudo sobre a organização da sociedade civil envolvida com crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, para conhecimento do movimento da sociedade civil comprometido com esta causa: se a sociedade está mobilizada; quais são os grupos políticos atuantes nesta luta e de que forma expressam seu comprometimento; se estão articulados entre si; e de que modo têm contribuído para as novas relações entre sociedade civil e governo na elaboração e implementação de políticas públicas nesta área.

Enfim, o que precisamos é muito mais do que conhecimento. É mister que toda a sociedade esteja informada, sensibilizada, mobilizada e comprometida com o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil, o que não ocorre apenas por meio de políticas públicas. Ações contínuas de proteção à criança e ao adolescente perpassam a defesa de seus direitos em todos os espaços: no convívio familiar, na comunidade, na escola e na política. É imperativo que todos assumam a sua responsabilidade, como preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- ALMEIDA, Suely Souza; SAFFIOTI, Heleieth. **Violência de gênero**. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.
- AMAZONAS (Estado). Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Agenda Criança Amazonas**: instrumento de mobilização social em favor dos direitos da criança e do adolescente. Manaus, 1999. mimeo.
- AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. Rede de proteção a crianças e adolescentes: a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.) **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.
- ARIÉS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Doogan, 1981.
- AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane. **Pele de asno não é só história**: um estudo sobre a vitimização sexual de crianças e adolescentes em família. São Paulo: Roca, 1988.
- AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane (Org.) **A síndrome do pequeno poder**. São Paulo: Iglu, 2000.
- BANDEIRA, Lourdes. A exploração sexual de meninas e adolescentes no Brasil: aspectos históricos e conceituais. In: BOMTEMPO, Denise. et al. (Org.). **Exploração sexual de meninas e adolescentes no Brasil**. Brasília: UNESCO/CECRIA, 1995.
- BARBOSA, Hélia. Abuso e exploração sexual de crianças: origens, causas, prevenção e atendimento no Brasil. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PROVEDORES DE ACESSO, SERVIÇOS E INFORMAÇÕES DA REDE INTERNET (ABRANET). **Inocência em perigo**: abuso sexual de crianças, pornografia infantil e pedofilia na internet. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Sociedade, ética e justiça**: em uma nova concepção de responsabilizar. Salvador: CEDECA, 2003.
- BARBOSA, Hélia et al. O enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil no Nordeste. Disponível em <[http://www.cedeca.org.br/publicações/const\\_05.pdf](http://www.cedeca.org.br/publicações/const_05.pdf)>. acesso em 24 jun 2007
- BARRETO, Graça. Da violência à Exploração Sexual: a realidade do estado do Amazonas. In CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. 1. **Anais**. Manaus: CEDCA, 1997.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais**. Brasília: 2006. mimeo.
- BOURDIEU, Pierre. **A dominação simbólica**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.



BRASIL. CÓDIGO PENAL BRASILEIRO. DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.998, de 09 de outubro de 2003.

BRASIL. Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social: PNAS/2004. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Centro de Referência Especializado - CREAS. **Guia de Orientações nº 01**. Brasília: MDS, [s.d].

BRASIL. Ministério da Justiça; CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (CECRIA). **Fundamentos políticos contra a exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes**: relatório final. Brasília: MJ/CECRIA, 1997.

BRASIL. Ministério da Saúde; PROGRAMA DE AÇÕES INTEGRADAS E REFERENCIAIS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL INFANTO-JUVENIL NO TERRITÓRIO BRASILEIRO (PAIR). **O SUS e o enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**: avaliação nacional PAIR, 2005. Disponível em: <http://www.caminhos.ufms.br/avaliacao/>>. Acesso em: 18 mai 2008.

BRASIL. OIT. **Convenção sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação**. DECRETO 3.597, DE 12 DE SETEMBRO DE 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil**. 3ª. ed. Brasília: SEDH/DCA, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção dos Direitos Humanos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Território Brasileiro. **Parâmetros Metodológicos do PAIR**. Brasília: SEDH, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/spdca](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca)>. Acesso em: 14 jun. 2007.

BRASIL. Presidência da República. Secretária Especial dos Direitos Humanos. Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual contra Criança e Adolescente -100**. Brasília: [s.n].

BRASIL. Projeto de Lei n.º 253, de 2004.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA. Comissão parlamentar de inquérito que investiga a prática de turismo sexual em Fortaleza. **Relatório Final**. 2002. Disponível

em<[http://www.cedecaceara.org.br/docs/documentos%20sobre%20violencia%20sexual/relatorio\\_cpi\\_turismosexual.doc](http://www.cedecaceara.org.br/docs/documentos%20sobre%20violencia%20sexual/relatorio_cpi_turismosexual.doc)>. acesso em 11 mai 2006.

CASTELLS, Manuels. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra. 2003

CASTRO, Jorge Abrahão; MENEZES, Raul Miranda. **Algumas discussões conceituais sobre descentralização e federalismo**. Brasília, [s.d.], mimeo.

CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (CECRIA). **Fundamentos políticos contra a exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes**: relatório de estudo. Brasília: Ministério da Justiça/CECRIA, 1997.

CENTRO REGIONAL DE ATENÇÃO AOS MAUS TRATOS NA INFÂNCIA (CRAMI). **Abuso sexual doméstico**: atendimento às vítimas e responsabilização do agressor. São Paulo: Cortez, Brasília: UNICEF, 2002.

COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. **Marcos Históricos do Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes**. Disponível em <[www.comitenacional.org.br/index.php/content/view/10.html](http://www.comitenacional.org.br/index.php/content/view/10.html)>. Acesso em 10 abr 2008.

COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. **Colóquio sobre o Sistema de Notificação em violência sexual contra criança e adolescente**: relatório final. Brasília, Abaré, 2004.

COMISSÃO DE ARTICULAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DO PLANO OPERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL INFANTO-JUVENIL. **Ata de reunião de 30/9/2003**. Manaus. [s.n].

CONGRESSO MUNDIAL CONTRA A EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. 2. 2001. **Relatório final**. Yokohama, 2001.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2., 1999. **Anais**. Manaus, 1999.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Ata 147, de 17/06/1999**. [s.n].

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Ata da 1ª reunião, de 21/12/1990**. Manaus. [s.n].

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1., 1997. **Anais**. Manaus: 1997.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. **Anais**. Brasília: 1999.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 4. **Anais**. Brasília: 2001.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. 5. **Anais**. Brasília: 2003.

COSTA, Helóisa Lara Campos. **As mulheres e o poder na Amazônia**. Manaus: EDUA, 2005.

DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO. **Congresso Mundial sobre Exploração de Criança e Adolescente**, Estocolmo, Suécia, 1996 in CENTRO DE REFERÊNCIA, ESTUDOS E AÇÕES SOBRE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (CECRIA). Fundamentos políticos contra a exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes: relatório de estudo. Brasília: Ministério da Justiça/CECRIA, 1997.

CUNILL GRAU, Nuria. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Renato et al. Metodologia de análise de políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. **Gestão estratégica da inovação**: metodologia para análise e interpretação. Taubaté: Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm>> acesso em: 16 fev. 2008.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1987.

\_\_\_\_\_. **Politicidade**: razão humana. Campinas: Papyrus, 2002.

\_\_\_\_\_. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa e informação qualitativa**: aportes metodológicos. Campinas: Papyrus, 2001.

\_\_\_\_\_. **Pobreza política**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

\_\_\_\_\_. **Política social, educação e cidadania**. Campinas: Papyrus, 1994.

DIMENSTEIN, Gilberto. **Meninas da Noite**. A prostituição de meninas-escravas no Brasil. São Paulo: Ática, 2002.

DINARDI, Eliana. Painel: Conselho de Direitos. In: CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 5., Manaus. **Anais**. 16 a 18 de novembro de 2005.

DRAIBE, Sonia. **O sistema de proteção social**: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. *Cadernos de Pesquisa: NEPP*, Campinas, n. 32, 1988.

DUARTE, Rosália. **Pesquisa qualitativa**: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p.139-154, mar. 2002.

ESTUDO Analítico do Enfrentamento da Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes no Brasil - ESCCA (1996-2004). Brasília: VIOLES/SER/Unb; Save the Children, 2005.

FALEIROS, Eva T. Silveira. **Repensando os conceitos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. Brasília: Thesaurus, 2000.

\_\_\_\_\_. Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no mercado do sexo. In: LIBÓRIO, Renata; SOUZA, Sônia (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

FALEIROS, Vicente de Paula. Redes de exploração e abuso sexual e redes de proteção. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 9. **Anais**. Goiânia, 1998, p. 267-271.

FALEIROS, Vicente. O fetiche da mercadoria na exploração sexual. In: LIBÓRIO, Renata; SOUZA, Sônia (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

FERNANDES, Claudemar. **Análise do Discurso: reflexões introdutórias**. Goiânia: Trilhas Urbanas, 2005.

FERNANDEZ, Cristiane; CONCEIÇÃO, Tainá. **Trabalhadoras do sexo: uma reflexão sobre prostituição feminina a partir da fala da presidente do Grupo de Mulheres Prostitutas do Pará**. Belém: GEMPAC, 2004.

FERNANDEZ, Cristiane B.; COSTA, Roberta J. **Meninas em cena: a exploração sexual de crianças e adolescentes na cidade de Manaus**. Manaus: UFAM/Instituto Telemar, 2004. [Relatório de Pesquisa].

FERNANDEZ, Cristiane; RIBEIRO, Vanessa. **Vítimas do Silêncio**. In *Revista Humanidades*, Brasília [s.n], p.47-60, 2005.

FERRARI, Dalka; VECINA, Tereza. **O fim do silêncio na violência familiar: teoria e prática**. São Paulo: Ágora, 2002.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, Jun. 2000. Disponível em <<http://www.usp.br/procam/docsnovos/artigosparaaulas/textoklausfrey.pdf>>. acesso em 06 abr 2008.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Situação Mundial da Infância**. Brasília: Unicef, 2005.

\_\_\_\_\_. **Ser criança na Amazônia: uma análise das condições de desenvolvimento infantil na região norte do Brasil**. Belém: Unicef, Fundação Joaquim Nabuco, 2004.

\_\_\_\_\_. **Situação Mundial da Infância 2008**. Brasília: Unicef, 2007.

GABEL, Marceline (Org.) **Crianças vítimas de abuso sexual**. São Paulo: Summus, 1997.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural na esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAZEU, Marcel. **Direitos sexuais da criança e do adolescente leitura social e jurídica**: “exploração sexual” e “violência sexual”. Belém: Salesiana, 1997.

\_\_\_\_\_. **Tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial na Amazônia**. Belém: OIT, 2003.

HAZEU, Marcel; FONSECA, Simone. Exploração e violência sexual contra crianças e adolescentes no Pará. *SER SOCIAL*, Brasília, n. 2, jan-jul 1998.

III RELATÓRIO NACIONAL SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL 2002-2005. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down099.pdf>>. Acesso em: 14 dez 2006.

INSTITUTO AMAZÔNIA CELULAR. **Conhecendo a realidade**: pesquisa sobre os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares do Estado do Amazonas. Belém: Instituto Amazônia Celular, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Radar Social**. Brasília: IPEA, 2005.

JORNAL A Crítica, 26 de junho de 2006.

JUNQUEIRA, Luciano. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v.13, p.25-26, jan-abr 2004.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 2ª. ed. New York: Longman, 1995.

KOSHIMA, Karen. **Cooperação Internacional e Políticas Públicas: a influência do POMMAR/USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, 2006.

LAJOLO, Marisa. Infância e tina. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

LAUNARGA, Maria Elena. Explotación sexual contra niños y adolescentes en las Américas: aspectos conceptuais, econômicos, sociais, cuestiones de gênero, etnia y violencia. In: SEMINARIO CONTRA A EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LAS AMÉRICAS. **Anales**. Brasília: Ministério da Justiça, OIT, CECRIA, 1997.

LEAL, Maria Lúcia Pinto; LEAL, Maria de Fátima Pinto. **Estudo analítico do enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil – ESCCA: 1996-2004**. Rio de Janeiro: Save the Children, 2005.

LEAL, Maria Lúcia. **Globalização e exploração sexual comercial de crianças e adolescentes**. Rio de Janeiro: Save the Children, 2003.

LEAL, Maria Lucia (Org.). **Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial – PESTRAF**: relatório nacional – Brasil. Brasília: CECRIA, 2002.

LEITE, Miriam L. Moreira. A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

LENTINI, Nena. **Nena Lentini fala sobre as ações do PAIR no combate aos crimes sexuais**. Caminhos. Campo Grande, 23 de abril de 2006. Disponível em: <<http://www.caminhos.ufms.br>>. Acesso em 04 mai 2008.

LIBÓRIO, Renata. Exploração sexual comercial infanto-juvenil: categorias explicativas e política de enfrentamento. In: LIBÓRIO, Renata; SOUZA, Sônia (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil**: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LORO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação**: uma pesquisa pós-estruturalista. Petrópolis: Vozes, 1997.

MAJONE, Giandomenico. **Evidencia, argumentación y persuasión em la formulación de políticas**. Mexico: Fondo de Cultura Econômica, 1997.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A lenta construção dos direitos da criança brasileira - século XX**. [s.l.], 2000. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/bibliografia/mluiza>>. Acesso em: 11 maio 2006.

MATAKA, Elizabeth. HIV e aids na África e seu impacto sobre mulheres e crianças. In: FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Situação mundial da infância 2008**. Brasília: Unicef, 2007.

MELLO, Yvone Bezerra. Explotación Sexual Contra Niños y Adolescentes en las Américas: Aspectos Conceptuales, Económicos, Sociales, Cuestiones de Gênero, Etnia, valores y Violencia. In SEMINARIO CONTRA A EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LAS AMÉRICAS. **Anales**. Brasília: Ministério da Justiça, OIT, CECRIA, 1997.

MENY, Ives; THOENIG, Jean Claude. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 16ª ed. Petrópolis: Vozes, 1994. (Coleção Temas Sociais)

MINAYO, Maria Cecília. **A violência sexual sob a perspectiva da saúde pública**. *Cadernos de Saúde Pública*: Rio de Janeiro, n. 10 (supl. 1): p. 07-18, 1994.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA. **Violence ou exploitation sexuelle des enfants et des adolescents**: fiche d'information du ministère de la justice du Canada. [s.n].

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MOTTI, Antônio José Ângelo. Relatos de experiência: Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR). In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **Relatório: Colóquio Nacional sobre Redes de Atenção às Crianças, aos Adolescentes e às Famílias em Situação de Violência Sexual**. Brasília: OIT, 2004, p.26-32.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Montchrestien. 1988.

NEUMANN, Marcelo. Faces ocultas da violência sexual: fragmentos críticos. In: LIBÓRIO, Renata; SOUZA, Sônia (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil**: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Proteção à sexualidade de crianças e adolescentes e enfrentamento das diversas formas de violência sexual. Marcos teóricos e estratégias referenciais. Aparente conflito entre categorias sociopolíticas e jurídicas: o abuso sexual e a exploração sexual enquanto crimes sexuais. In: COMITÊ NACIONAL DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. **Colóquio sobre o sistema de notificação em violência sexual contra criança e adolescente**: relatório final. Brasília: CNEVSCA, Abaré, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1998.

OESSELMANN, Dirk. **Retratos da Amazônia**: caminhos para a análise de situação da infância e adolescência. Belém: UNAMA, 2000.

OLIVEIRA, Alfredo dos Santos. **O diabo e seus demônios na Igreja Universal do Reino de Deus**: teologia e rito de exorcismo na Catedral da Fé na cidade de Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2001.

OLIVETO, Paloma. De 80 casos de exploração sexual de menores, houve condenações em apenas 10. **Correio Brasiliense**, Brasília, 13 abr. 2008. Disponível em: <<http://noticias.correioweb.com.br/print.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2008.

ORLANDI, Eni. **Análise do discurso**: princípios e procedimentos. 6ª. ed. Campinas: Pontes, 2005.

PANO, Aurela. Uma nova esperança para as crianças vítimas de abuso sexual na Albânia. In ABRANET. **Inocência em perigo: abuso sexual de crianças, pornografia infantil e pedofilia na Internet**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

PEREIRA, Lucimar Martins. Violência sexual doméstica contra crianças e adolescentes: uma proposta multidisciplinar de atendimento. In: CENTRO REGIONAL DE ATENÇÃO AOS MAUS TRATOS NA INFÂNCIA (CRAMI). **Abuso sexual doméstico**: atendimento às vítimas e responsabilização do agressor. São Paulo: Cortez, Brasília: UNICEF, 2002.

PEREIRA, Potyara. A política social no contexto da política pública, da cidadania e da relação entre estado e sociedade. In: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO A DISTÂNCIA: POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO URBANO. Brasília, 2006. mimeo.

PEREIRA, Potyara. **Assistência Social na perspectiva dos direitos**: críticas aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PIAZZA, Vânia Augusta Cella. A ação penal nos crimes sexuais praticados contra a criança e o adolescente. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Violência e exploração sexual infanto-juvenil**: crimes contra a humanidade. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2005.

PINTO, Lucia Luiz et al. (Org.). Painel nacional sobre a exploração sexual de meninas e adolescentes no Brasil. In: SEMINÁRIO CONTRA EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS AMÉRICAS. **Anais**. Brasília: MJ, OIT, CECRIA, 1996.

PODESTA, Marta Del Carmem; ROVEA, Ofelia Laura. **Abuso sexual intrafamiliar**: una abordaje desde el trabajo social. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas do Desenvolvimento Humano em Manaus. Volume I. 2006. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_manaus/index.php](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_manaus/index.php)>. Acesso em: 05 ago 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 878 de 03 de dezembro de 2001.

PORTO, P. C. M. Os principais avanços do ECA em face da legislação anterior revogada. In: CENDHEC. **Sistema de garantia de direitos**: um caminho para a proteção integral. Recife: CENDHEC, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. Decreto 6.998 de 09 de outubro de 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. Secretaria Municipal da Infância e da Juventude. Portaria Nº 089/2003

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS. **Violência sexual e doméstica**. 06 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.manaus.am.gov.br/noticias/violencia-sexual-e-domestica>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación**: como grandes expectativas concebidas em Washington se frustan em Oakland. México: Fondo de Cultura Econômica, 1998.

QUADRO da exploração e do abuso sexual em Manaus. *A criança e o adolescente na mídia*: Amazonas, Manaus, v. 3, n. 3, p. 16, Abr. 2002.

RELAÇÃO dos participantes da Comissão Pair. Manaus, 2005. mimeo.

RELATÓRIO de Avaliação do Eixo Análise de Situação do PAIR em 26 de janeiro de 2007. [s.n.].

RELATÓRIO Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Redes de Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no Brasil. Brasília, jul. 2004.

RICOUER, Paul. **O conflito das interpretações**: ensaios de hermenêutica. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1978.

RODRIGUES, Walkíria M. Abuso sexual infanto-juvenil: uma análise à luz da jurisprudência penal brasileira. In: VERONESE, Josiane (Org.). **Violência e exploração sexual infanto-juvenil**: crimes contra a humanidade. Florianópolis: OAB/SC, 2005.

ROURE, Glacy. **Vidas silenciadas**: a violência com crianças e adolescentes. São Paulo: Unicamp, 1996.

SADER, Emir. **O Estado que buscamos**: reflexões. *Jornal do Federal*, ano 18, nº 82, ago. 2005.



SAFFIOTI, Heleieth. A exploração sexual de meninas e adolescentes: aspectos conceituais e históricos. In: BONTEMPO, D. et al (Org.). **Exploração sexual de meninas e adolescentes no Brasil**. Brasília: UNESCO/CECRIA, 1995.

SAFFIOTI, Heleieth. Exploração sexual de crianças. In: AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane. **Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder**. São Paulo: Iglu, 2000.

SAFFIOTI, Heleieth. Explotación sexual contra niños y adolescentes en las Américas: aspectos conceptuais, económicos, sociales, cuestiones de gênero, etnia y violència. Gênero, classe social, raza. In: SEMINÁRIO CONTRA LA EXPLORACIÓN SEXUAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES EN LAS AMERICAS. **Anales**. Brasília: Ministério da Justiça, OIT, CECRIA, 1997.

SAMPAIO, Paulo. Painel: O Sistema de Garantia de Direitos: os avanços e desafios para sua implementação. In: CONFERÊNCIA ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2. **Anais**. Manaus, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SANTOS, Benedito Rodrigues. Contribuição para um balanço das campanhas de combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil. In: LIBÓRIO, Renata; SOUZA, Sônia (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

SANTOS, Benedito Rodrigues. Exploração sexual infanto-juvenil: categorias explicativas e políticas de enfrentamento. In: LIBÓRIO, Renata; SOUZA Sônia (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

SANTOS, Benedito; NEUMAN, Marcelo; IPPOLITO, Rita. **Guia escolar: métodos para identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Ministério da Educação, 2004.

SANTOS, Joseleno. Da senzala à internet: a violència sexual contra crianças e adolescentes. In: LIBÓRIO, Renata; SOUZA Sônia (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SAVE THE CHILDREN & VIOLES/SER/UnB. **Estudo analítico de enfrentamento da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil. (1996-2004): relatório final**. Rio de Janeiro, [s.ed.]. 2005.

SCOTT, Joan. **El género: una categoría util para el análisis histórico**. Disponível em: <[www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/scott.pdf](http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/scott.pdf)>. Acesso em 16 abr 2007.

SENEVIRATNE, Maureen. Abuso e exploração sexual no Sri Lanka. In ABRANET. **Inocência em perigo: abuso sexual de crianças, pornografia infantil e pedofilia na Internet**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SILVA, Helena Oliveira; SILVA, Jailson de Souza. **Análise da violência contra criança e o adolescente segundo o ciclo de vida no Brasil**. São Paulo: Global; Brasília, Unicef, 2005.

SILVA, Pedro Luiz Barros (Coord.). **Programa de Apoio a Gestão Social no Brasil. Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**: relatório final. Campinas, [s.ed.], 1999.

SILVEIRA, Daniel Barile. **Patrimonialismo e formação do estado brasileiro**: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Viana. Disponível em: <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel Barile da Silveira.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf)>. acesso em: 07 ago 2007.

SOUZA, Mara T.P. de. **Uma análise crítica do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR), em Manaus**. Manaus, 2007. Relatório de Pesquisa (PIBIC).

SOUZA, Sonia M. Gomes. A exploração sexual de crianças e adolescentes segundo os depoentes da CPI (1993-1994). In: LIBÓRIO, Renata; SOUZA, Sônia (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil**: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

SPEROTTO, Neila. **Formação social no serviço social**: a teoria - a prática. São Paulo: Annablume Multiforme, 2002.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In DAGNINO, Evelina. (org ) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. Participação Política e Sociedade Civil. In TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: EdUFBA, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: EdUFBA, 2002.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **O que são direitos humanos das mulheres**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.

VASCONCELOS, Maria Gorete; GARCIA, Claudia Fígaro. Violência sexual infanto-juvenil: da teoria à prática do Centro de Referência e Atenção a Infância e Adolescência. In: LIBÓRIO, Renata; SOUZA, Sônia (Org.). **A exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil**: reflexões teóricas, relatos de pesquisa e intervenções psicossociais. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004; Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

VERONESE, Josiane Rose Petry; FERRAZA, Cristina Barcaro. Violência e exploração sexual infanto-juvenil na legislação brasileira. In: VERONESE, Josiane

Rose Petry (Org.). **Violência e exploração sexual infanto-juvenil**: crimes contra a humanidade. Florianópolis: OAB/SC, 2005.

VERONESE, Josiane (Org.). **Violência e exploração sexual infantil**: crimes contra a humanidade. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2005:28.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1996.

## **APÊNDICES**

**Apêndice A** – Entidades e funções dos entrevistados.

**Apêndice B** – Roteiros de entrevistas.

## ENTIDADES E FUNÇÕES DOS ENTREVISTADOS

Instituição/organização	Cargo ou função	Nº	CD	Pair	Data da Entrevista
Secretaria Estadual de Assistência Social- SEAS	Coordenadora do Programa Sentinela. PS	1	Não	Sim	09.11.06
	Assistente Social do PS	1	Não	Não	28.11.06
	Gerente de Proteção Social Especial	1	Não	Sim	12.12.06
Secretária Municipal de Direitos Humanos - SEMDIH	Secretário de Direitos Humanos- Coordenador do PAIR	1	Não	Sim	21.11.06
Secretária Municipal da Infância e Juventude SEMINF	Subsecretária da Infância e Juventude	1	Sim	Sim	11.11.05
	Ex- Subsecretária da Infância e Juventude	1	Sim	Sim	16.01.07
	Coordenadora do Programa Sentinela	1	Não	Não	09.11.05
Secretária Municipal de Saúde – SEMSA- Maternidade Moura Tapajós	Psicólogo	1	Não	Não	03.01.07
	Coordenadora do Programa SAVVIS	1	Não	Sim	27.12.06
Hospital Universitário Francisca Mendes	Coordenadora do Programa SAVAS	1	Não	Sim	12.12.06
	Assistente Social	1	Não	Não	06.12.06
	Psicólogo	1	Não	Não	21.12.06
Juizado da Infância e Juventude	Assistente Social	1	Sim	Sim	04.01.07
Delegacia especializada de Proteção a Criança e Adolescente	Delegada	1	Não	Não	07.12.06
		1	Não	Não	18.01.07
	Assistente Social	1	Não	Sim	07.12.06
Conselho de Defesa da Criança e do Adolescente- CEDECA	Coordenador	1	Sim	Não	19.12.06
	Assistente Social	1	Sim	Sim	28.11.06
Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	Ex-coordenador do FEDCA	1	Sim	Não	04.12.06
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	Conselheiro de Direito	1	Sim	Sim	13.12.06
Conselho Tutelar	Conselheiro Tutelar	1	Não	Não	24.11.06
		1	Sim	Sim	27.11.06
		1	Não	Não	30.11.06
MNMMR	Coordenador	1	Sim	Sim	01.12.05
Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMASC	Coordenadora Municipal do Programa Sentinela	1	Não	Não	18.01.07
	Assistente Social do Programa Sentinela	1	Não	Sim	24.11.05
Secretária Municipal de Educação- SEMED	Professora / Secretaria Executiva do Pair.	1	Sim	Sim	24.01.07
Ministério Público	Promotor de Justiça	1	Sim	Não	20.12.06
Ministério do Trabalho e Emprego – MTE	Auditora Fiscal do Trabalho-	1	Não	Sim	25.01.07
Agência Uga Uga de Comunicação- REDE ANDI	Membro da Direção Executiva	1	Sim	Sim	23.01.07
	Adolescente Protagonismo Juvenil – PAIR	1	Não	Sim	04.12.06
Lar Batista Janell Doyle	Assistente Social	1	Não	Não	22.01.07
Abrigo Monte Salém	Coordenador	1	Não	Não	16.01.07
Casa Mamãe Margarida	Coordenador	1	Sim	Sim	02.01.07
	Assistente Social	1	Sim	Sim	26.01.07
	Adolescentes	5	Não	Não	26.01.07

## **ROTEIROS DE ENTREVISTAS**

### **PERGUNTAS COMUNS A TODOS OS ENTREVISTADOS**

1. Fale sobre o enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil no município, no estado do Amazonas. Como tem sido sua participação (através da entidade) nesta política pública?
2. Qual o papel da organização (OG e/ou ONG) no sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, e particularmente, no enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil? E como você compreende (avaliação) a atuação dela? Quando surgiu? (se for o caso)
3. Há uma articulação da organização com outras instâncias públicas (CD, CT, MP) para o enfrentamento da violência sexual? Que instâncias? De que forma ocorre tal articulação?
4. Quem são os responsáveis pela elaboração e implementação da política pública de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil? Como isto tem ocorrido? Você tem conhecimento do plano municipal e estadual de enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil, do Plano Operativo –PAIR Manaus? Participou da elaboração e/ou implementação? Como ocorreu esse processo? Atua em que eixo? Função?
5. Quais as principais ações/estratégias desenvolvidas por esta organização no enfrentamento a da violência sexual infanto-juvenil? há relatórios, monitoramento, avaliação do trabalho feito? De onde vem os recursos?
6. Qual sua concepção, definição de violência sexual contra crianças e adolescentes?

### **QUESTÕES ESPECÍFICAS AOS ATORES DO ESTADO**

Delegacia da Criança e do Adolescente, Ministério Público, Secretaria da Infância e da Assistência, Conselho Tutelar

1. Como tema sobre violência sexual infanto-juvenil entrou e se consolidou na agenda política do governo municipal/ estadual, ou desta entidade?
2. Em que contexto surgiram as políticas destinadas ao enfrentamento desta questão? Que fatores contribuíram para isto? Que atores participaram deste processo? Havia articulação entre estes? Como isso ocorria?
3. Quem financia as ações desenvolvidas para o enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil no Amazonas? Há orçamento?

4. Que mudanças tem ocorrido nas ações dos gestores municipais e estaduais em relação ao enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil de 1999 para cá? Pode dar um exemplo.

5. O enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil tem sido prioridade neste governo municipal ou estadual? De que forma pode se comprovar isto?

6. Qual a posição/função desta entidade no conjunto dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente?

### **QUESTÕES ESPECÍFICAS A COORDENAÇÃO E TÉCNICOS DO PROGRAMA SENTINELA.**

1. Fale sobre o Programa Sentinela e seu envolvimento como profissional.

Conteúdo esperado: Como surge? Objetivos? Tempo de trabalho? cargo, função? Técnicos envolvidos? Estrutura? Tipo de serviços e atividades desenvolvidas? Por quem? Como ? recursos? Capacitações? Concepções?

2. Qual a importância do Programa Sentinela para o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil no município?

3. Que fatores facilitaram e/ou dificultaram o processo de implantação e implementação do Programa Sentinela?

4. Que atores estiveram presentes no processo de criação e implementação do Programa Sentinela ? Eles têm alguma influência no Programa hoje? Você estava?

05. Que mudanças tem ocorrido em relação a concepção e diretrizes do Programa Sentinela desde o surgimento (agosto 2001) até hoje?

### **QUESTÕES ESPECÍFICAS ATORES SOCIEDADE CIVIL**

MMMR, CDDCA, Agência de Comunicação Uga Uga, Casa Mamãe Margarida, Lar Ba

1. Como tema sobre violência sexual infanto-juvenil entrou e se consolidou na agenda política do governo municipal/ estadual, ou desta entidade?

2. Em que contexto surgiram as políticas destinadas ao enfrentamento desta questão? Que fatores contribuíram para isto? Que atores participaram deste processo? Havia articulação entre estes? Como isso ocorria?

3. Quem financia as ações desenvolvidas para o enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil no Amazonas? Há orçamento?

4. Que mudanças tem ocorrido nas ações dos gestores municipais e estaduais em relação ao enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil de 1999 para cá? Pode dar um exemplo.
5. O enfrentamento a violência sexual infanto-juvenil tem sido prioridade neste governo municipal ou estadual? De que forma pode se comprovar isto?
6. Qual a posição/função desta entidade no conjunto dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente?
7. Como surge esta entidade, em que contexto, qual seu público-alvo, objetivo e qual sua relação com a violência sexual infanto juvenil.? Este tema está consolidado nesta organização? Como isto pode ser comprovado?



## **ANEXOS**

**Anexo A** – Configuração do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial.

**Anexo B** – Pacto de Manaus para o enfrentamento ao abuso, exploração sexual e tráfico de crianças e adolescentes.

**Anexo C** – Repactuação de Manaus para o enfrentamento ao abuso, exploração sexual e tráfico de crianças e adolescentes.

# CONFIGURAÇÃO DO TRÁFICO DE MULHERES, CRIANÇAS E ADOLESCENTES PARA FINS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL



**Região Norte:** 76 Rotas

**Região Nordeste:** 69 Rotas

**Região Sudeste:** 35 Rotas

**Região Sul:** 28 Rotas

**Região Centro-Oeste:** 33 Rotas

**Região Centro-Sul:** 3 Rotas



**Programa de Ações  
Integradas e Referenciais de  
Enfrentamento à Violência  
Sexual Infanto-juvenil  
no Território Brasileiro**

## **PACTO DE MANAUS PARA O ENFRENTAMENTO AO ABUSO, EXPLORAÇÃO SEXUAL E TRÁFICO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

**Aos dezessete dias do mês de setembro, do ano de dois mil e três, na cidade de Manaus, Amazonas/Brasil, a Sociedade Civil Organizada, a Prefeitura Municipal de Manaus, o Governo do Estado do Amazonas, o Governo Federal, representado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, a Agência Americana para o Desenvolvimento, representada pelo POMMAR-Partners of The Americas, e os demais organismo abaixo assinados, se comprometem em mútua cooperação, apoiar a implantação e/ou implementação do Plano Operativo Municipal de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, em anexo.**

**O referido Plano Operativo foi elaborado tendo com base a pesquisa de Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial e o Diagnóstico Participativo de da cidade de Manaus e as deliberações do Seminário Municipal realizado no período de 7 a 9 de julho de 2003.**

**O referido Plano Operativo teve como orientação as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, organizadas pelos eixos: Análise da Situação, Mobilização e Articulação, Defesa e Responsabilização, Atendimento, Prevenção, e Protagonismo Juvenil.**

**O monitoramento e a avaliação das ações propostas e a gestão participativa do processo, serão de responsabilidade da sociedade local, e das Coordenações municipal, estadual e federal do Programa de Ações Integradas e Referenciais, por meio de suas equipes de trabalho e instituições parceiras.**

**Nestes termos firmam o presente compromisso os organismo abaixo assinados.**

**Antonio José Ângelo Motti  
POMMAR-USAID/Partnes**

**Nilmário Miranda  
Secretário Especial de Direitos  
Humanos/Presidência da República**

**Alfredo Pereira do Nascimento  
Prefeito do Município de Manaus**

**Carlos Eduardo de Souza Braga  
Governador do Estado do Amazonas**

**Luiz Alberto Carijó  
Presidente da Câmara Municipal de  
Manaus**

**Sílvio Romano Benjamim Júnior  
Conselho Municipal dos Direitos da  
Criança e do Adolescente**



## Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

### CIDADE DE MANAUS – AM

#### ANÁLISE DA SITUAÇÃO:

##### Diagnóstico Participativo:

- Estão totalmente ausentes quaisquer instrumentos de planejamento e monitoramento (Conselhos Tutelares, PMF).
- Na maioria dos casos, existem atividades assistemáticas, informais ou não estruturadas, que, de alguma forma, desempenham funções de planejamento e monitoramento; pode-se tratar de atividades de elaboração de Planos (SEMINF, SETRAB), de relatórios (SEMED), ou de atividades mais diferenciadas (Sentinela)
- Em comum, tais atividades apresentam uma dificuldade em gerar dados estruturados e objetivos, e em utilizá-los para análise e tomada de decisões. Faltam procedimentos, instrumentos e indicadores formalizados para planejamento, monitoramento e avaliação – os dados, quando existem, não estão formatados para ter impacto sobre o processo de gestão.
- Dos órgãos contatados, somente o Hospital Alfredo da Mata dispõe de mecanismos regulares e de dados consolidados – além de avaliações ad hoc – para planejamento e monitoramento.
- O único momento formal de Planejamento foi representado pela elaboração do Plano Municipal, organizado nas 5 vertentes previstas, mas sem indicadores previstos para Monitoramento. O Plano previu um Comitê Executivo que não foi implementado.

##### Estratégias do Plano Operativo:

- Criar um Banco de Dados no âmbito da prefeitura municipal de Manaus a ser alimentado por diferentes fontes que atuam no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes;
- Criar um instrumento único para coleta dos dados de violência sexual que possa ser utilizado em todas as fontes da rede de enfrentamento da violência sexual. Esse instrumento não é para substituir os de notificação já existente como saúde e política e sim para complementar para efeitos de análise de situação;
- Realizar um estudo de casos emblemáticos e exemplares de situações de violência sexual contra crianças e adolescentes envolvendo pessoas influentes ou autoridades locais;
- Realizar uma pesquisa sobre turismo sexual na cidade de Manaus;
- Promover a discussão sobre a questão com os diferentes setores do turismo e da promoção de direitos da criança e do adolescente nos âmbitos públicos, privados e da sociedade;
- Criar uma forte aliança entre os fatores e forças do município para institucionalizar a rede de informação e de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes



Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

## EIXO: ANÁLISE DA SITUAÇÃO

ATIVIDADE	META	RESPONSÁVEL / PARCEIRO	CRONOGRAMA
Criação de um banco de dados através de uma rede informatizada de atendimento	Garantir uma rede informatizada (equipada) e todas as entidades governamentais e ONGs de retaguarda	Comissão Governo municipal e Governo Estadual, PRODAM, IBGE, SIPIA	60 A 90 DIAS
Criação de instrumento único para coleta de dados de violência	Elaboração de um formulário com roteiro padrão de atendimento e notificação	Comissão, universidade federal e estadual, SEAS e SEMIF.	60 a 90 dias
Levantamento de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes envolvendo pessoas influentes	Identificar os casos de violência sexual de todos os jornais locais, instituição governamentais e não governamentais	Universidade, estagiários, comissão e CEDECA/MAO	A partir de fevereiro de 2004



**Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro**

Pesquisa sobre turismo sexual na cidade de Manaus.	Identificar os focos de turismo sexual na cidade de Manaus.	Universidades, estagiários, comissão, CEDECA-MAO, SEAS e Seminf.	Período de 6 meses
Encontros com setores de turismo para debater sobre o turismo sexual.	Realização de encontros semestrais.	Conselhos tutelares, universidades, comissão, SEMINF e SEAS.	A partir de março/2004



## Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

### EIXO: MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO

#### Diagnóstico Participativo:

- Os participantes da rede, na sua totalidade, precisam prioritariamente de capacitação em relação ao ECA, e a como dar atendimento às vítimas e suas famílias;
- Conforme o Sentinela, é preciso sensibilizar e informar sobre deveres e direitos (ECA), e sobre procedimentos e modalidades de atendimento, principalmente no que diz respeito às relações pessoais (com as vítimas, as suas famílias, etc.). Os alvos deveriam ser todos os setores – saúde, justiça, polícia, assistência, etc. – principalmente as escolas, os CAICs, e as unidades de saúde. O SAVAS (serviço de saúde) deveria ser trabalhado para fazer uma efetiva triagem das C/A vitimizadas. É também preciso gerar instrumentos específicos (protocolos);
- Pela Secretaria Municipal da Infância, é prioritário reunir com frequência todos os parceiros; oferecer consultoria em planejamento estratégico nestas reuniões; implantar o Comitê para acompanhamento do Plano Municipal; promover uma sensibilização e capacitação generalizadas no ECA; dar capacitação técnica à Polícia – para notificarem corretamente; e dar uma capacitação técnica no atendimento social, em programas de inclusão para as famílias, visando a reconstrução de projetos de vida e o protagonismo juvenil (atualmente, afirma a representante da SEMINF, “domina o psicologismo”);
- Além da Uga Uga , a única outra ONG ativa na área é a Estação de Direitos, que participa da pesquisa Txai – algumas universidades participam também, mas de maneira não sistemática;
- Nenhuma ONG está realmente qualificada para oferecer atendimento;
- Especificamente: dificuldades com a Secretaria de Turismo – são parceiros, mas não há ainda uma estratégia definida; Estratégias do Plano Operativo Local:
- Criação de um Comitê de Enfrentamento e Combate a Exploração Sexual, praticado contra Crianças e Adolescentes;
- Campanha permanente contra essa violação de direito;
- Oficinas de capacitação para atores multiplicadores nas comunidades;
- Sensibilizar através de encontros, os profissionais dos veículos de comunicação;
- Estabelecer estratégias de atuação junto as Instituições de defesa, aos Órgãos fiscalizadores e Controladores de Direitos, dando ênfase ao Enfrentamento e ao Combate a Exploração Sexual;
- Avaliação semestral – no período de 1 ano - e monitoramento permanente das ações;
- Inserção de “Grupos de Jovens” em todo o processo de construção dessas ações;
- Encontros de sensibilização com os profissionais dos veículos de comunicações (Comitê, Sindicato, Associações e Conselhos de Direito);
- Estratégia de atuação junto as instituições de defesa dos órgãos fiscalizadores e controladores de direitos, dando ênfase ao enfrentamento e combate a exploração sexual (Judiciário, MP e Conselhos Tutelares);



## Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

- Avaliação semestral e monitoramento permanente (comitê);
- Folders informativos:
  1. Quantidade: 200.000
  2. Tema: Exploração Sexual
  3. Distribuição: em pontos estratégicos (onde ocorre a exploração), em órgãos públicos como Escolas, Hospitais, etc., e em eventos culturais.
- Cartazes:
  1. Quantidade: 80.000
  2. Tema: Exploração Sexual
  3. Local de divulgação: Órgãos Públicos, em Portos Fluviais, Aeroportos e Rodoviária nos seus respectivos veículos de transporte, Hotéis, Motéis, Bares e Restaurantes.
- Mídia:
  1. Formulada uma parceria com os veículos de comunicação, utilizaremos esse apoio com a adequação qualitativa necessária ao tema.
- Adesivos:
  1. Aos que aderirem a Campanha – Órgãos públicos, Empresas privadas e profissionais autônomos – e demonstrarem seu comprometimento com a causa que se destina esse trabalho, receberá um “Selo Adesivo” que o qualificará como Amigo da Infância e da Adolescência.
- Encontros de sensibilização aos profissionais dos meios de comunicação:
  1. Promoção de dois (02) encontros onde será compartilhado com os empresários e profissionais desse setor, o “escaldante problema da Infância” de maneira particular a infância abandonada. Conclamando-os, portanto, a essa ingente tarefa do resgate a esse da nacionalidade.
  2. Empresários
  3. Quantidade: 10 empresários do setor, incluindo a ABAV/AM
  4. Profissionais
  5. Quantidade: 200 pessoas, entre esses: jornalistas, radialistas, estudantes de comunicação, publicidade e marketing
- Estabelecer estratégias de atuação entre os órgãos de defesa, fiscalizadores e controladores no combate à exploração sexual
  1. Assinatura do Termo de Cooperação entre os Órgãos desse sistema
  2. Avaliação
  3. promoção – no período de um ano – de dois (02) seminários de avaliação da execução do Plano de Enfrentamento à Exploração Sexual Infanto-Juvenil.





Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

## EIXO: MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO

ATIVIDADE	META	RESPONSÁVEL/ PARCEIRO	CRONOGRAMA
Desenvolver maior comunicação com as comunidades informando-os sobre a legislação do ECA focalizando os aspectos relacionados à violência contra a criança e o adolescente, através de Campanhas Permanentes.	Elevar a, no mínimo, 50% o acesso a informação das famílias nas comunidades sobre a importância do ECA	Conselho de Direitos, CONEN, PROERD, SEMINF	A partir de outubro
Confeccionar uma cartilha com uma linguagem de fácil entendimento para as famílias nas comunidades contendo informações sobre: ECA, Órgãos/Instituições, onde procurar ajuda em caso de necessidade.	Atingir o maior número de famílias nas comunidades	GEA, PMM	A partir de outubro
Realizar capacitação para os profissionais de comunicação (rádio, jornal, TV, etc.) alunos de comunicação social, para sensibilização e conhecimento do ECA, PAIR (Violência Sexual, Exploração e tráfico).	Formação de um grupo de discussão sobre os Direitos da Criança e do Adolescentes	Comissão / Universidades/ Veículos de Comunicação	1 ano



**Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro**

<p>Formar parcerias com os veículos de comunicação para a divulgação dos Direitos da Criança e do Adolescente.</p>	<p>Fazer Spot e VT's falando sobre a temática. Apresentar o PAIR para os empresários da Mídia.</p>	<p>Veículos de comunicação, Comissão e UGA-UGA</p>	<p>1 ano</p>
<p>Curso de Capacitação em Políticas Públicas.</p>	<p>01 Curso de: * Direitos Humanos; Idosos, Etnia, Portadores Especiais, Gênero, etc.</p>	<p>Escola de Conselhos Comissão</p>	<p>1 ano</p>
<p>Capacitação de atores multiplicadores nas comunidades.</p>	<p>Realização de palestras bimestrais.</p>	<p>Comissão, conselhos tutelares, universidades, Seminf e SEAS.</p>	<p>A partir de novembro/2003</p>
<p>Articular as organizações de defesa, fiscalização e controle, no sentido do enfrentamento e combate a exploração sexual.</p>	<p>Visitas institucionais para a sensibilização dos organismos e cumprimento do seu papel, semestralmente; Assinatura de um termo de cooperação</p>	<p>Comissão e CMDCA</p>	<p>A partir de janeiro/2004</p>
<p>Avaliação do pacto.</p>	<p>Avaliação trimestral das ações propostas do pacto.</p>	<p>Comissão</p>	<p>A partir de janeiro/2004</p>



## Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

### EIXO: DEFESA E RESPONSABILIZAÇÃO

#### Diagnóstico Participativo:

- Tarefas práticas prioritárias do embrião de rede seriam: a elaboração de um protocolo comum de atendimento, notificação e encaminhamento; e a definição e operacionalização de indicadores específicos para monitoramento
- Faltam delegacia e vara especializadas para C/A vítimas. É esta uma das causas da morosidade da Justiça - os processos entram no “bolo” dos demais, mesmo “tarjados”. Além disso, a mentalidade de alguns policiais e juizes parece obstaculizar o bom andamento e a resolutividade dos processos – além da qualidade do próprio atendimento às vítimas. Uma vara especializada teria mais condições de promover a articulação entre diversos setores
- Delegacia da Infância e Juventude: precisa desmembrá-la, dividindo os menores infratores das vítimas. Precisam de: câmera digital para documentar pontos de exploração, de uma psicóloga, às vezes a vítima não tem sequer condições de falar, de capacitação, não no ECA mas sim no atendimento (acaba sendo a própria Delegada a atender os crimes de violência sexual)
- IML: demora muito o laudo; o atendimento é bem feito só por dois legistas, mal pelos outros; às vezes laudos ambíguos, sem prioridade para C/A e sem qualidade no atendimento. Há necessidade de treinamento no IML – “desde o porteiro até o médico”
- Agressores influentes influenciam a Polícia e o Judiciário. A justiça continua abafando os processos contra agressores influentes. Não conseguem indiciar pessoas influentes – políticos, empresários.
- Polícia e Judiciário: morosidade, grande demanda para poucos profissionais, os prazos não são cumpridos; dificuldades quando os agressores são policiais ou pessoas influentes; muitas vezes o processo está praticamente pronto, mas é alegado que precisa fazer mais diligências – especialmente nos casos de aliciamento, a tendência é não acreditar na vítima, a (falta de) materialidade do crime é o que conta; o agressor raramente é preso preventivamente; a tendência dos juizes é afastar a criança, e não o agressor, da casa; quando os inqueritos chegam à Justiça, caem no meio dos demais, mesmo sendo “tarjados” – de fato, a advogada do Sentinela garante nunca ter visto processos “tarjados”. Precisa uma Vara Especializada, onde seja dada prioridade efetiva aos casos de violência sexual. Em geral há desconhecimento e falta de qualificação, somado a uma mentalidade errada, humilhações e piadas com as vítimas – precisa capacitação sobre direitos e sobre como fazer atendimento.
- Baixa credibilidade da Polícia, pelo alto grau de impunidade
- Pessoal escasso – só dois investigadores para as vítimas, para a cidade inteira
- Os Conselhos Tutelares mais atrapalham do que ajudam, invertem os papéis, acham-se promotores, juizes, e não fazem a parte social (?) que lhe compete; encaminham para a Delegacia casos de importância secundária e não encaminham crimes
- Alguns juizes pedem excessivas diligências, assim bloqueiam os processos; entre as quais acareações, onde a vítima é novamente traumatizada e o trabalho dos psicólogos jogado fora
- Uma pequena percentual dos inqueritos chega ao fim



## Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

- A Polícia notifica mal. Banalizam a violência sexual, tratam-na “jocosamente”, assim inibindo as denúncias
- Conforme a Delegacia Especializada da Infância e Juventude, atualmente é o adolescente infrator que ocupa a maior parte do tempo da Delegacia – precisaria uma Delegacia exclusiva para as vítimas. A Delegacia apresenta um quadro de recursos humanos e materiais insuficientes: o pessoal é escasso – só têm dois investigadores para as vítimas, para a cidade inteira; precisa também de Delegada a fazer o atendimento. Faltam equipamentos – o telefone foi cortado, não podem fazer ligações interurbanas nem para celular; estão sem internet; precisa uma câmera digital para documentar os pontos de exploração (foi encaminhado para financiamento ao Ministério da Justiça/Secretaria de Direitos Humanos, um projeto de aparelhamento da Delegacia). Em termos de capacitação, não precisa se concentrar no ECA, mas sim no atendimento (atualmente, acaba sendo a própria Delegada a atender os crimes de violência sexual).
- Capacitação técnica da polícia – para notificarem corretamente

### Plano Operativo Local:

- Realizar cursos de capacitação para juizes, delegados e funcionários que exercerão atividades nas áreas especializadas;
- Realização de cursos de capacitação para conselhos tutelares, ONG's e OG's na área jurídica
- Realização de concurso para Defensor Público
- Garantir recursos para estruturação dos órgãos
- Criação de Vara Especializada em crimes contra crianças e adolescentes
- Criação de Núcleo na Defensoria Pública, especializada em defesa de direitos de criança/adolescente
- Prioridade nos processos envolvendo crianças/adolescentes
- Formação continuada para que os profissionais da área, utilizem a mesma terminologia no atendimento a criança/adolescente
- Implantação de um Banco de Dados único
- Encontro inter institucional com a criação de um protocolo de intenção e compromisso
- Elaboração de um Manual Informativo por cada entidade para intercâmbio
- Recomendar que o Ministério Público oficialize os órgãos exigindo o cumprimento do ECA, CICA I e Portaria do Ministério da Saúde



Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

## EIXO: DEFESA E RESPONSABILIZAÇÃO

ATIVIDADE	META	RESPONSÁVEL/ PARCEIRO	CRONOGRAMA
Realização de curso de capacitação para Conselhos Tutelares e ONG's na área jurídica	1 curso com carga horária de 40 horas (3 turmas)	Comissão / PAIR / PMM	6 meses (bimestralmente)
Realização de capacitação para profissionais atuantes na rede de atendimento.	1 capacitação anual	Comissão / PAIR / Escola de Conselhos / 3 esferas de governo	12 meses
Equipar com computadores interligados ao SIPIA as polícias civil, militar e federal, Conselho Tutelar, CMDCA, MP e unidades de saúde, JIJ, DP.	Informatizar a rede de atendimento e responsabilização 1 banco de dados unificado	Gov. Municipal, Estadual e Federal	12 meses
Estruturação dos Conselhos Tutelares para funcionamento com informatização, equipamentos e pessoal de apoio.	Implementação nos 7 conselhos e no CT a ser criado	Gov. Federal e Municipal	Até 60 dias



**Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro**

Criação de um protocolo de atendimento único de procedimento.	1 encontro inter-institucional para a organização do protocolo	PMM / Comissão	Até 60 dias
Criação de Vara Criminal Especializada.	1 Vara	TJAM / GEA	12 meses
Desmembramento da DEAPCA, com atendimento específico às vítimas.	1 Delegacia especializada, garantida a existência de uma equipe plantonista composta por advogado, assistente social e psicólogo	GEA, Secretaria de Segurança e Secretaria Nacional de Segurança	6 meses
Realização de cursos de capacitação para Juízes, Delegados e funcionários que exerçam atividades nas áreas especializadas.	1 curso de capacitação com carga horária de 40 horas	Comissão / PAIR / GEA / PMM	12 meses
Realização de concurso para Defensoria Pública, Polícia Rodoviária e Polícia Federal.	Aumentar os efetivos e garantir maior fiscalização	Governo Federal e Governo Estadual	12 meses



**Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro**

Criação de uma Defensoria Pública Municipal.	Uma defensoria com núcleos nas zonas na cidade de Manaus.	PMM	12 meses
Implantação de Núcleos Especializados em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente na Defensoria Pública	1 sub-núcleo em cada núcleo da Defensoria Pública	Comissão, CMDCA, conselhos tutelares e Defensoria Pública	12 meses
Criação de mais um CT na zona Leste	Maior e melhor atendimento	Seminf e CMDCA	12 meses
Capacitação para policiais civis e militares, médicos legistas do IML quanto a abordagem das crianças e adolescentes vítimas de violência e exploração.	6 cursos de relações humanas 6 cursos de abordagem e encaminhamento da criança e do adolescentes vitimados e infratores	GEA / ESPM (PMM)	6 meses
Aumento da fiscalização dos barcos e navios nos Portos de Manaus.	Capacitar os profissionais para a abordagem Distribuição de material de divulgação (folder)	Capitania dos Portos / GEA / Polícia Federal	12 meses



## Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

### EIXO: ATENDIMENTO

#### Diagnóstico Participativo:

- A SEMINF não conseguiu se integrar à Saúde nas campanhas contra DST/AIDS feitas por esta nos pontos de exploração sexual (ex. Ponta Negra) – podia ser uma maneira de ampliar as portas de entrada
- Em geral, conforme a SEMINF, não há uma rede formada, os serviços ficam bastante isolados.
- A articulação entre órgãos, quando existe, não contempla informações de retorno (retroalimentação, contra-referência) – desta forma, a rede continua sendo relativamente “cega”, as vítimas são perdidas uma vez passada a porta de entrada
- Os programas de inclusão social para as famílias estão desarticulados dos programas e atividades de combate à violência sexual
- O Sentinela não tem conhecimento exato de quais programas existem da Assistência Social municipal e estadual, que poderiam ser direcionados para as famílias das vítimas
- A área de Psicologia do Sentinela está articulada com o SPA da Av. Codajás (Bairro de Cachoeirinha) e com o Serviço de Psicologia Aplicada da UFAM – em ambos, a demanda é muito grande, misturam-se adultos e C/A, e não há prioridade para esses últimos; conseqüentemente, procura-se encaminhar para lá só em último caso, atendendo ao máximo no próprio Sentinela;
- O Sentinela não recebe do SAVAS (Serviço de Saúde) – enquanto encaminha bastante para o mesmo
- Embora o Sentinela trabalhe o trauma da violência sexual, os distúrbios de outro precisariam de tratamento especializado ficam sem ser trabalhado por falta de programas complementares
- Famílias geralmente interessam mais que o agressor seja preso, dão pouca importância aos problemas de ordem psicológicos
- No Sentinela o Planejamento e Monitoramento dá-se por meio de reuniões assistemáticas da equipe, sem momentos formais nem instrumentos ou indicadores. No caso de monitoramento: sempre é deixado aberto um canal de comunicação com as vítimas, liga, fazem visitas esporádicas, organizam reuniões com grupos de meninas no Sentinela – de fato, há acompanhamento, mas não sistemático, informal, e sem dados objetivos. Foram levantados 529 casos no arquivo morto, mas não se tem um levantamento de quantos abandonaram e quantos concluíram com sucesso o processo de acompanhamento
- Existem ainda muitas dúvidas sobre quem deve encaminhar para quem, porque e para que.
- Precisa fortalecer a retaguarda para o atendimento psicossocial e a drogadição, pois a estrutura para atendimento é limitada – só tem 2 ONG's trabalhando nesta área, e falta um centro de saúde especializado, precisa também fortalecer o setor não governamental





## Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

- Nos Centros de Saúde também as denúncias não são oficializadas – as mães inventam desculpas perante a evidência de violência sexual, que acabam sendo aceitas
- O SAVAS atende juntamente adultos e crianças vítimas de violência em geral; há longas filas de espera, o atendimento pode ocorrer depois de dias, não é dada prioridade às C/A (O SAVAS não tem uma equipe exclusiva, são profissionais alocados em outras tarefas que são chamados conforme necessidade para atender casos que se apresentam)
- O Sentinela tem se utilizado mais da Fundação Alfredo da Mata (referência dermatológica com programa de DST/AIDS). Formalmente não há prioridade para C/A, mas o atendimento acaba sendo mais rápido e melhor do que no SAVAS porque lá trabalha uma ex-profissional do Sentinela
- Nos Centros de Saúde também as denúncias não são oficializadas – as mães inventam desculpas, que acabam sendo aceitas, perante a evidência da violência sexual
- Para tratamento de saúde, alguns órgãos parecem um pouco confusos no que diz respeito a onde encaminhar: o CAIC (!?), talvez o SAVAS, o Sentinela... Levam ao IML quando é solicitada análise do corpo de delito
- Pelo Hospital Alfredo da Mata, falta a contra-referência, ou seja, receber informações de retorno de onde a vítima foi encaminhada , inclusive para efetuar cruzamentos para controlar a efetiva articulação em rede. Coloca como necessidade prioritária a melhoria do acompanhamento dos grupos de risco (entre os quais estão as vítimas encaminhadas pelo Sentinela), separando as fichas deles e monitorando-os através de indicadores específicos. Precisa também implantar um protocolo comum para encaminhamento e fazer “marketing” ao respeito do mesmo, para todos os profissionais do hospital. Enfim, precisa padronizar o atendimento – o programa de DST/AIDS só agora normalizou as fichas dos pacientes, e nelas descobriu-se que não consta nenhum item relativo à violência sexual
- Propõe-se que em cada unidade de saúde pelo menos um técnico seja capacitado a fazer encaminhamentos e a notificar
- Capacitação técnica no atendimento social, em programas de inclusão para as famílias, visando a reconstrução de projetos de vida e o protagonismo juvenil (“domina o psicologismo”)



Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

## EIXO: ATENDIMENTO

ATIVIDADE	META	RESPONSÁVEL/ PARCEIRO	CRONOGRAMA
Criar estratégias para que os exames médicos dos centros de atenção especializada possuam validade legal.	Eradicar situações de revitimização, garantindo provas legitimadas dos exames realizados nos serviços de atendimento.	SUSAM / SEMSA / SEMINF / Comissão / SESEG	Durante o programa
Criação e implantação de programas de atendimento ao agressor e à família.	1 núcleo de atendimento ao agressor e à família.	SUSAM / SEMSA / SEJUSC / Juizado da Infância	A partir de janeiro de 2004
Criação de banco de dados.	Fornecimento de dados estatísticos e caracterização da violência.	Sentinela / SEMINF / SEMSA / SUSAM / SAVVIS / SAVAS / CT	A partir de outubro de 2003
Realização de 1 Fórum inter-institucional de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes no município de Manaus.	Avaliação e apresentação dos resultados das atividades de cada eixo no período de 2003 – 2004.	Comissão / SEMSA / SUSAM / SEMINF / CT / outras entidades	A partir de outubro de 2003



**Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro**

<p>Capacitação das equipes multiprofissionais que trabalham nas unidades de urgência, emergência e ambulatórios.</p>	<p>Capacitar os profissionais da rede 100% com a finalidade de operacionalização dos serviços (uma por ano).</p>	<p>Sentinela / SEMINF / SEMSA / SUSAM / CT</p>	<p>Durante o programa</p>
<p>Elaboração e implantação de fluxograma e protocolo de atendimento da rede de atendimento e prevenção.</p>	<p>Possibilitar o funcionamento padronizado de fluxo de encaminhamentos de 100% da rede – linguagem universal.</p>	<p>Sentinela / SEMINF / SEMSA / SUSAM / CT / SEDUC / SEMED / e outras entidades de atendimento.</p>	<p>Até dezembro de 2003</p>
<p>Descentralização do atendimento, efetuando visitas domiciliares para acompanhamento das vítimas e familiares, bem como a notificação obrigatória dos casos.</p>	<p>Manter sob acompanhamento 100% de crianças e adolescentes em situação de risco de reincidência de abuso e exploração sexual.</p>	<p>SEMSA / SUSAM / SEMINF / Sentinela</p>	<p>Durante o Programa</p>
<p>Implantação de programas de tratamento e prevenção à drogadição.</p>	<p>Garantir o atendimento especializado aos adicticos e seus familiares em 100%.</p>	<p>ONG's / SUSAM / SEMSA / SEAS</p>	<p>Janeiro de 2004</p>



**Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro**

Oficinas de capacitação e formação para educadores sociais dos programas de atendimento que não participaram do curso de capacitação.	Uma capacitação anual para todos os educadores sociais.	Comissão / Escola de Conselhos, universidades, Seminf	A partir de janeiro/2004
Busca ativa dos casos de exploração sexual através de educadores sociais.	Identificar e mapear 100% dos casos de exploração sexual.	SEMINF / Central de Resgate / Programa Criança Urgente / Sentinela	A partir de dezembro/2003



## EIXO: PREVENÇÃO

### Diagnóstico Participativo:

- Existe uma dificuldade aparentemente difusa, não tanto em detectar, quanto em encaminhar e denunciar, casos de violência sexual contra C/A . Tais dificuldades se concentram nas escolas, serviços de saúde, e polícia.
- Na base destes problemas, estão: (a) falta de sensibilização (escolas e polícia), e (b) falta de instruções e protocolos claros e difusos – saber quem faz o que.
- Também a ausência de mecanismos de retorno e retroalimentação impossibilitam o controle dos encaminhamentos
- As escolas estão ainda longe de funcionar como porta de entrada – “depois dos juízes, os professores são a categoria mais difícil a ser sensibilizada”.
- Nas escolas – que têm contato diário com as crianças – ocorrências podem ser detectadas, mas não são oficializadas através de denúncias ou encaminhamentos; não se sentem responsabilizadas, desconhecem deveres e direitos, precisam portanto de orientação – de informações sobre o ECA, mais instruções e protocolos para saber para onde encaminhar; precisam também de melhor articulação intra-setorial com o Plantão Escolar
- Os professores até que detectam casos ou indícios de violência sexual, mas são resistente em tratá-los, têm medo de reações da família ou escândalos na escola. Precisam de orientação – informação sobre o ECA mais instruções e protocolos para encaminhar – possivelmente, para o Plantão Escolar;
- Os CAIC's (clientela até 12 anos) atendem muitos casos de violência sexual, lá têm psicólogo e assistente social; mas encaminham poucos casos para o Sentinela, convidam as mães a fazer denúncia, mas estas – sem o devido acompanhamento – acabam não indo às Delegacias!
- As solicitações de matrícula à Secretaria Municipal de Educação entram na lista de espera geral, sem prioridade – precisa às vezes recorrer ao Conselho Tutelar
- A necessidade mais imediata da Secretaria Municipal de Educação é o transporte para as visitas domiciliares do Plantão Escolar
- O Programa Médico da Família considera útil, mas não prioritária uma capacitação específica dos agentes na detecção de casos de violência sexual. Mais urgente seria a capacitação/suporte no planejamento estratégico e na geração e uso de indicadores para monitoramento



#### Plano Operativo Local: Atendimento e Prevenção

- Ampliar parcerias realizando encontros inter-institucionais para divulgar o protocolo e o fluxograma
- Realizar oficinas de capacitação para todos os colaboradores da rede.
- Produção de material de divulgação no sentido de informar os recursos oferecidos pela rede
- Implantação de programas de divulgação nas escolas e comunidade sobre direitos humanos
- Capacitação da mídia em geral sobre a temática abordada
- Capacitação de toda a rede promovendo sua integração e organização
- Atender famílias dos usuários bem como seus respectivos abusadores
- Atuar nos centros de desintoxicação
- Utilizar um banco de dados unificado desenvolvendo um fluxograma voltado ao usuário
- Esclarecer a sociedade através de propagandas de massa a cerca dos recursos oferecidos pela rede sobre a temática
- Capacitação de toda a rede
- Fortalecer temas transversais sobre direitos humanos nas escolas e na comunidade
- Instrumentalizar adequadamente todos os colaboradores da rede



Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro

## EIXO: PREVENÇÃO

ATIVIDADE	META	RESPONSÁVEL/ PARCEIRO	CRONOGRAMA
Divulgação do Pacto Manaus.	Atingir o maior número de instituições possível como: escolas públicas e privadas, comunidade em geral, ONG's, OG's, Conselhos Regionais em Geral, Mídia, etc.	Comissão / SEMSA / SEDUC / SEMINF / SUSAM / SESEG / MP / JIJ/ ADEFA / ADUAM / ADEME	A partir de outubro de 2003
Capacitação e sensibilização dos profissionais de educação e saúde a respeito de fichas de notificação sobre violência sexual.	100% da Rede educacional pública e privada. 100% das unidades de assistência a saúde da rede pública e privada.	Comissão / SEMSA / SEDUC / SEMINF / SUSAM / SESEG / MP / JIJ/ ADEFA / ADUAM / ADEME	Janeiro de 2004
Articulação de campanhas sistemáticas em comum acordo com o calendário municipal, estadual e nacional.	Períodos festivos (carnaboi, boi Manaus, festivais folclóricos em geral, Dia 18 de Maio). Cobertura em 100% dos eventos.	EMTU / Manausur / SEAS / SEMINF / CT / SEMSA / SUSAM / SEC	A partir de outubro/2003
Participação em feiras temáticas e eventos escolares.	Divulgar o ECA e Direitos sexuais do cidadão para 100% dos visitantes e participantes.	SESI / SENAI / SEBRAE / SEMSA / SUSAM / CT / SENAR / SEST SENAT / SEDUC / SEMED	A partir de janeiro/2004



**Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro**

<p>Inserção dos profissionais da área de saúde, serviço social e psicologia nas escolas públicas e privadas.</p>	<p>Rede pública e privada de ensino fundamental, médio e superior.</p>	<p>SEDUC / SEMED / sindicato das escolas particulares e conselhos regionais em geral.</p>	<p>Durante o programa</p>
<p>Trabalhar a temática violência sexual junto aos familiares dos alunos da rede pública e privada através de palestras e reuniões de pais e mestres.</p>	<p>100% das Associações de pais e mestres e comunidades em geral.</p>	<p>SEDUC / SEMED / SEMSA / SEMINF / CT</p>	<p>A partir de 2004</p>
<p>Produção de filmes educativos sobre violência sexual e exploração de crianças e adolescentes.</p>	<p>Duas produções anuais.</p>	<p>SEMED, SEMCOM, TV Cultura, Uga-Uga e Seminf, UFAM</p>	<p>A partir de janeiro de 2004</p>





## EIXO: PROTAGONISMO

Plano Operativo Local:

- Informar aos pais, irmãos, parentes e a comunidade em geral que a violência sofrida na família por crianças/adolescentes pode ser denunciada
- Reunir os grupos de jovens na Zona Leste para mobilizar a sociedade e o poder público sobre o problema da discriminação dos jovens

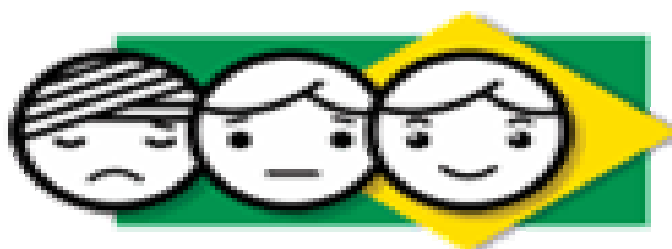
## EIXO: PROTAGONISMO JUVENIL

ATIVIDADE	META	RESPONSÁVEL/ PARCEIRO	CRONOGRAMA
Oficinas de capacitação sobre temas que envolvam jovens e adolescentes (Participação Juvenil, DSTs, Drogas, AIDS, Violência Sexual, Gênero, Cidadania e ECA)	25 adolescentes / jovens capacitados em oficinas específicas de acordo com a necessidade do grupo.	Agência Uga-Uga, Movimento de Meninas e Meninos de Rua, Mococi, ONGS, Universidades Pública e Privadas, Seminf, Seas, CMDCA e Comissão.	8 meses
Capacitação dos Conselheiros Tutelares, Programa Sentinela, Educadores da Seminf e Seas, Educadores da Seduc e adolescentes de Manaus em Processos Participativos.	Capacitação de pelo menos 100 atores sociais de Manaus em Oficinas de Processos Participativos.	Agência Uga-Uga, Seduc, Seduc, Programas de Jovens, ONGS, Comissão, Seminf, Seas e CMDCA.	12 meses



**Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-juvenil no Território Brasileiro**

<p>Realização do II Encontro Juvenil Papo Aberto, Tendo como tema central a Violência Sexual Infanto Juvenil.</p>	<p>Envolver pelo menos 150 adolescentes de Manaus e de três municípios (Tabatinga, Coari e Parintins) do interior do estado para discutir a temática.</p>	<p>Agência Uga-Uga, Comissão e CMDCA.</p>	<p>2 meses</p>
<p>Realizar campanhas de sensibilização e mobilização em escolas da rede pública de ensino de Manaus.</p>	<p>Envolver duas escolas por zona geográfica de Manaus para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes.</p>	<p>Semed, Seduc, Programas de Jovens, ONGS, Comissão, Seminf, Seas e CMDCA.</p>	<p>12 meses</p>
<p>Encontros de sensibilização para os adolescentes e jovens para a articulação do Fórum.</p>	<p>Criação do Fórum da Juventude</p>	<p>Agência Uga-Uga, Movimento de Meninas e Meninos de Rua, Mococi, ONGS, Universidades Públicas e Privadas, Seminf, Seas e Comissão.</p>	<p>12 meses</p>
<p>Acompanhar sistematicamente e dar suporte para o Fórum da Juventude.</p>	<p>Estrutura (local, equipamento, material de consumo e didático) e profissionais.</p>	<p>Comissão, Seminf, Seas, ONGS e Universidades.</p>	<p>12 meses</p>



**Programa de Ações  
Integradas e Referenciais de  
Enfretamento à Violência  
Sexual Infanto-Juvenil  
no Território Brasileiro**

**REPACTUAÇÃO DE MANAUS PARA O ENFRENTAMENTO AO ABUSO,  
EXPLORAÇÃO SEXUAL E TRÁFICO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Aos doze dias do mês de outubro do ano de dois mil e seis, na cidade de Manaus, Amazonas/Brasil, a sociedade civil Organizada, a Prefeitura Municipal de Manaus, o Governo do Estado do Amazonas, a Agência Americana para o Desenvolvimento, representada pela Partners of The Américas, e os demais organismos abaixo assinados, se comprometem em Repactuar às metas do Plano Operativo Municipal de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes do Programa-PAIR, com as atualizações promovidas nas 08 mini-conferências realizadas na cidade de Manaus no período de 10 a 29 de abril de 2006, em anexo.

O referido Plano Operativo Local foi elaborado tendo por base a pesquisa de Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para fins de Exploração Sexual Comercial, o Diagnóstico Participativo da Cidade de Manaus, as deliberações do Seminário Municipal realizado no período de 7 a 9 de julho de 2003.

O referido Plano teve como orientação as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, organizada pelos eixos: Análise da Situação; Mobilização e Articulação; Defesa e Responsabilidade; Atendimento e Saúde; e, Protagonismo Juvenil.

O monitoramento e a avaliação das ações propostas e a gestão participativa do processo, serão de responsabilidade da sociedade local, e das coordenações municipal, estadual e federal do Programa de Ações Integradas e Referenciais, por meio de suas equipes de trabalho e instituições parceiras.

Nestes termos reafirmam o presente compromisso em apoiar a implantação e/ou implementação do plano Operativo Municipal os organismos abaixo assinados.

**Carlos Eduardo de Souza Braga**  
Governador do Estado do Amazonas

**José Mário Frota Moreira**  
Prefeito do Município de Manaus  
Em Exercício

**Gedeão Timóteo Amorim**  
Secretário Estadual de Educação

**Francisco Jorge Ribeiro Guimarães**  
Secretário Municipal de Direitos Humanos

**Joaquim Lucena**  
Secretário Municipal de Assistência Social

**José Dantas Cirino Junior**  
Secretário Municipal de Educação

**Eliana Saraiva Tocchetto Dinardi**  
Conselho Estadual dos Direitos da Criança  
e do Adolescente

**Kleber Cousaquevite**  
Conselho Municipal dos Direitos  
da Criança e do Adolescente

**Maria das Graças Sá Gadelha**  
USAID/Partners of The Americas

**Vicente Augusto Cruz** Pelo  
Procurador Geral de Justiça